

# Penger og panikk

## Drivkrefter bak markante policyendringer

*En studie av den rødgrønne regjeringens  
innstramming av asylpolitikken*

Eila Ingrid Haverinen Yttervoll



Masteroppgave i statsvitenskap  
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2011



# **Penger og panikk**

## **Drivkrefter bak markante policyendringer**

En studie av den rødgrønne regjeringens innstramming av asylpolitikken

© Eila Ingrid Haverinen Yttervoll

2011

Drivkrefter bak markante policyendringer. En studie av den rødgrønne regjeringens innstramming av asylpolitikken.

Eila Ingrid Haverinen Yttervoll

<http://www.duo.uio.no/>

Antall ord: 35 122

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

# Sammendrag

Høsten 2008 presenterte den rødgrønne regjeringen 13 tiltak for innstramming i asylpolitikken. Tiltakene innebar en markant endring i norsk asylpolitikk, og kom nokså uventet fra en regjering som ved stortingsvalget tre år tidligere hadde lovet en «human, solidarisk og rettssikker» asyl- og flyktningpolitikk.

Med utgangspunkt i problemstillingen «*Hva kan forklare regjeringens innstramming i asylpolitikken høsten 2008?*» og John W. Kingdons flerstrømmmodell (Multiple Streams Framework) som teoretisk rammeverk, tar jeg her for meg en rekke ulike aspekter ved den politiske prosessen rundt innstrammingen.

I løpet av denne oppgaven viser jeg at utfallet, innstrammingen i norsk asylpolitikk i september 2008, var et resultat av en rekke faktorer. Bunnlinjen når det gjelder drivkreftene bak denne policyendringen, later til å være koblingen av penger, panikk og entreprenørskap, for å si det litt forenklet. De økonomiske konsekvensene av de økende asylankomstene våren og sommeren 2008, og den opplevde krisetilstanden økningen skapte, samt tilstedeværelsen av sentrale aktører i Arbeiderpartiet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet som hadde ønsket en innstramming tidligere og hadde forslag til tiltak liggende, er nøkkelfaktorer når dette politiske retningsskiftet skal forklares.

Gjennom oppgaven vil jeg også bidra til å nyansere Kingdons teori noe, og vise at den med noen modifikasjoner også er anvendbar på det norske asylpolitiske feltet.

# Forord

Gjennom denne masteroppgaven har jeg fått mulighet til å fordype meg i et av de mest spennende temaene jeg vet om. Slik jeg ser det, er asyl- og innvandringspolitikk et av de mest utfordrende politiske feltene som finnes, fullt av interessekonflikter og paradokser. Og jeg visste tidlig at dette var feltet jeg ønsket å vie mastergraden min til.

Når jeg ser tilbake på de siste to årene, har veien frem til i dag iblant virket veldig lang. Lange perioder med senebetennelse i begge armer har satt begrensinger på fremdriften. Men viljen til å fullføre har alltid vært der. I løpet av de siste årene har jeg har lært utrolig mye, ikke bare om asylpolitikk, men også om meg selv og hvor sterk jeg kan være når det gjelder. At jeg har kommet i mål, skyldes imidlertid også mange andre.

Først vil jeg gjerne takke alle informantene mine, som gav av sin travle hverdag for å svare på alle mine spørsmål og oppfølgingsspørsmål.

Takk til veileder Anton Steen for hjelp med avgrensning av oppgavetema og innspill underveis.

En gedigen takk til Ida Hanssen-Bauer, Øivind Bratberg og Frank Meyer, som stilte opp for meg da jeg trengte det som mest og gav gode, konstruktive tilbakemeldinger. Jeg setter voldsomt stor pris på deres hjelp.

Takk til Marta for all Marta-latteren, og til Ragna Kristine som stadig snakker om sin tante Eila. Takk til mamma, pappa, Anna og Ole, som har gitt meg støtte og trøst gjennom telefonrøret.

Til sist, tusen takk til min kjære mann, Thomas, som har lest «korrektut». Takk for at du alltid er der, oppmuntrer meg og tror på meg. Jeg er så glad for at det er oss to.

Eila Ingrid Haverinen Yttervoll

Oslo, 4. november 2011



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstillingen.....	1
1.2	Situasjonen i 2008 og de 13 tiltakene .....	3
1.3	Oppgavens videre struktur.....	6
2	Historie og forskning på asyl- og innvandringsfeltet .....	7
2.1	Innvandringsstopp, europeisk integrasjon og internasjonale konvensjoner .....	7
2.2	Kunnskapsstatus: kan vi påvirke ankomstene? .....	11
2.3	Et komplekst politikkområde.....	14
3	Teori: tre strømmer og et vindu.....	15
3.1	«Trappetrinn» og «søppelbøtter».....	15
3.2	Kingdons flerstrømmodell.....	17
3.3	Problemstrømmen.....	20
3.4	Policystrømmen .....	22
3.4.1	Teknisk og politisk gjennomførbarhet .....	23
3.4.2	Kompatible verdier.....	24
3.4.3	Akseptabelt kostnadsnivå.....	25
3.5	Politikkstrømmen.....	26
3.6	Policyentreprenører og mulighetsvinduer .....	27
3.7	Seks spørsmål .....	29
4	Betraktninger rundt metode og forskningsopplegg.....	31
4.1	En teoretisk fortolkende casestudie .....	31
4.1.1	Casestudiet som forskningsdesign .....	31
4.1.2	Fortolkning med teoretisk utgangspunkt.....	33
4.2	Oppgavens empiriske grunnlag .....	34
4.2.1	Dokumentbaserte undersøkelser .....	34
4.2.2	Intervjubaserte undersøkelser.....	36
4.3	Validitet og reliabilitet.....	44
4.3.1	Tre typer validitet .....	44
4.3.2	Reliabilitet .....	46
5	Innstrammingen i lys av flerstrømmodellen.....	48
5.1	De 13 innstrammingstiltakene .....	48



5.1.1	Et retningsskifte.....	48
5.1.2	Endringer i saksbehandling .....	49
5.1.3	Økt fokus på individuell vurdering .....	50
5.1.4	Avtaler om tilbakeføring .....	52
5.1.5	Økt norsk handlingsrom, innstramming for familier og unge.....	52
5.1.6	En tydelig innstramming .....	54
5.2	Problemstrømmen.....	54
5.2.1	Tilstand eller problem?.....	55
5.2.2	Oppmerksomhet .....	56
5.2.3	Budsjettet som problem.....	60
5.2.4	Et alvorlig problem?.....	62
5.3	Policystrømmen .....	63
5.3.1	Teknisk og politisk gjennomførbarhet .....	63
5.3.2	Forankring i gjeldende verdier .....	66
5.3.3	Akseptable kostnader .....	67
5.3.4	Ønskelige, tilgjengelige løsninger? .....	67
5.4	Politikkstrømmen.....	68
5.4.1	Den nasjonale stemningen.....	68
5.4.2	Utskiftning.....	70
5.4.3	Interesseorganisasjonene .....	72
5.4.4	Politisk «fruktbar jord»?.....	73
5.5	Policyentreprenører og mulighetsvinduer .....	73
5.5.1	Entreprenørene .....	73
5.5.2	Politikkvindu? .....	78
5.5.3	Eller problemvindu?.....	79
5.5.4	Et åpent mulighetsvindu som ble benyttet .....	82
6	Penger og panikk .....	83
6.1	Tre nøkkelfaktorer, et omfattende utfall .....	83
6.1.1	Statsbudsjett, krisestemning og policyentreprenører .....	83
6.1.2	Utfallet: 13 innstrammingstiltak.....	86
6.1.3	Bunnlinjen: penger og panikk .....	87
6.2	Teoretiske implikasjoner .....	88
6.2.1	Flerstrømmodellens gyldighet.....	88

6.2.2	Rutinisert og tilfeldig mulighetsvindu.....	89
	Litteraturliste .....	93
	Vedlegg .....	102
Figur 2.1	Asylsøkere til Norge 1992-2008.....	9
Figur 3.1	Flerstrømmodellen.....	18
Figur 5.1	Asylsøkere til Norge .....	57
Figur 5.2	Enslige mindreårige asylsøkere til Norge.....	57
Figur 5.3	Aftenpostens partibarometer 2008.....	69





# 1 Innledning

## 1.1 Problemstillingen

Den 3. september 2008 presenterte statsminister Jens Stoltenberg og daværende arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen 13 tiltak som skulle redusere ankomsten av asylsøkere uten beskyttelsesbehov til Norge. Tiltakene innebar en markant endring i den norske asylpolitikken, eller som politisk redaktør og kommentator Arne Strand (2008) uttrykte det: «Ved å stramme hardt til i asylpolitikken har flertallet i regjeringen Stoltenberg forlatt den humanistiske tradisjonen i norsk flyktningpolitikk.» Innstrammingen førte til sterk konflikt innad i regjeringskoalisjonen, vakte motstand blant annet i organisasjoner som NOAS, Redd Barna, Advokatforeningen og Røde Kors, og skapte skarp debatt i norske medier. Det overordnede forskningsspørsmålet mitt er: *Hva kan forklare regjeringens innstramming i asylpolitikken høsten 2008?*

De 13 tiltakene innebar en betydelig innstramming i norsk asylpolitikk. Et av de mest kontroversielle tiltakene, var å gi enkelte enslige mindreårige asylsøkere midlertidige oppholdstillatelser, slik at de etter fylte 18 år kunne sendes tilbake til sine hjemland. Særlig interessant er det også at noen av tiltakene (3 og 7, se vedlegg) kan tolkes som forsøk på å skape økt handlingsrom for norske myndigheter, gjennom å understreke at norsk praksis skulle fastsettes av norske myndigheter, og distansere seg fra anbefalingene fra FNs høykommissariat for flyktninger (UNHCR). Ut fra hvilke partier som satt i regjering, og løftene de hadde fremmet før valget i 2005, kom denne policyendringen på asylfeltet nokså uventet. Da de rødgrønne partiene dannet en felles plattform før stortingsvalget i 2005, var et av valgløftene en annerledes asyl- og flyktningpolitikk enn den Bondevik II-regjeringen og kommunalminister Erna Solberg hadde ført. I den første Soria Moria-erklæringen ble den ønskede politikken beskrevet som «human, solidarisk og rettssikker» (Regjeringen 2005). I regjeringserklæring nummer to, som kom i forbindelse med valget i 2009, var ordlyden endret til «konsekvent, rettferdig og rettssikker» (Regjeringen 2009). Noe hadde skjedd i løpet av de rødgrønnes første fire leveår.

Jeg ønsker å se på hvordan denne policyendringen kan forklares og forstås, og vil særlig trekke på det teoretiske rammeverket John W. Kingdon (2003) tilbyr i sin «flerstrømmodell» (The Multiple Streams Framework). I bunn og grunn er Kingdon opptatt av politisk

oppmerksomhet. Bare noen få temaer kommer opp på den politiske beslutningsagendaen, og bare visse alternative løsninger blir vurdert seriøst. Andre potensielle temaer og alternativer forblir utenfor «oppmerksomhetens rampelys», og blir aldri gjenstand for noen politisk vurdering eller beslutning. Dette er en interessant inngang til å spørre hvorfor akkurat asylpolitikk ble et så viktig tema i 2008 – og hvorfor den politiske beslutningsprosessen resulterte nettopp i en liste med 13 tiltak for innstramming av asylpolitikken? Kingdon utviklet flerstrømmodellen som et verktøy for å forstå fordeling av oppmerksomhet mellom ulike saker og ulike alternativer, og agendasetting i policyprosessen. Slik Kingdon ser det, består policyprosessen av tre nokså uavhengige strømmer, som hver har sin egen dynamikk. I og rundt de politiske organene får ulike *problemer* ulik oppmerksomhet til ulike tider. *Forslag* utvikles og revideres, uavhengig av hvorvidt de løser problemer eller ikke. Dessuten skjer det endringer i *politikken*, som valg og opinion. Hendelser i problemstrømmen eller hendelser i politikkstrømmen kan få et mulighetsvindu til å oppstå, og når alle tre strømmer møtes i dette vinduet, kan en beslutning om en policyendring finne sted. Kingdon er sterkt inspirert av Michael D. Cohen, James G. March og Johan P. Olsens (1972) «garbage can»-tankegang, og jeg mener dette perspektivet på politiske prosesser kan være en fruktbar teoretisk vei å gå for å analysere endringen i asylpolitikken høsten 2008. Innstrammingen var ikke resultat av en bred politisk erklæring. I stedet later det til at ordlyden i den andre Soria Moria-erklæringen i 2009 ble endret i tråd med de virkemidlene man kom med høsten 2008. Et syn på politiske prosesser som planlagte, kontrollerte og forutsigbare, ovenfra og ned, virker derfor mindre passende enn Kingdons og Cohen, March og Olsens syn, hvor det parallelle, tilfeldige og tvetydige vektlegges.

Ut fra det overordnede forskningsspørsmålet [Hva kan forklare regjeringens innstramming i asylpolitikken høsten 2008?], vil formålet med denne oppgaven primært være å kartlegge og forstå prosessen rundt innstrammingen i 2008, og hvilke krefter og mekanismer som var sentrale. Jeg vil både beskrive hva som hendte, og forklare årsaken til denne policyendringen. Dette er en fortolkende casestudie, hvor Kingdons teori brukes til å strukturere forståelsen av caset. Kingdons flerstrømmodell er først og fremst et verktøy i denne kartleggingen. Samtidig vil jeg kunne si noe om teoriens anvendbarhet og gyldighet på det innvandringspolitiske området. Ved hjelp av flerstrømmodellen vil jeg kartlegge den politiske prosessen rundt innstrammingen høsten 2008, og se på hvilke faktorer i modellen som kan bidra til å forklare denne policyendringen.

I løpet av denne oppgaven vil jeg vise at utfallet, regjeringens innstramming i asylpolitikken høsten 2008, var et resultat av en rekke faktorer. For å si det enkelt, mener jeg forklaringen ligger i koblingen av penger, panikk og entreprenørskap. De økonomiske konsekvensene av de økende asylankomstene våren og sommeren 2008, og den opplevde krisetilstanden økningen skapte, samt tilstedeværelsen av sentrale aktører i Arbeiderpartiet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet som hadde ønsket en innstramming tidligere og hadde forslag til tiltak liggende, er nøkkelfaktorer når dette politiske retningsskiftet skal forklares. Gjennom oppgaven vil jeg også bidra til å nyansere Kingdons teori noe, og vise at den med noen modifikasjoner også er anvendbar på det norske asylpolitiske feltet.

## **1.2 Situasjonen i 2008 og de 13 tiltakene**

I løpet av våren 2008 opplevde Norge en betydelig økning i antallet asylsøkere. Mot slutten av 2007 forventet man omkring 5500 nye asylsøkere til landet i hele 2008. I starten av mai 2008 lå forventningen på 10.500 asylsøkere, før en ny justering til 15.000 i juni (Brekke og Aarseth 2009:51). Avslagsprosenten lå på omlag 60 prosent (UDI 2008a:16). I Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble det jobbet med mulige tiltak for å bremse denne økningen. I mai presenterte daværende statsråd Bjarne Håkon Hanssen en rekke forslag for kommunalkomiteen på Stortinget. Denne listen over forslag lakk ut i mediene, og skapte en hel del debatt og protester. Særlig ett av forslagene, å opprette barnehjem eller omsorgssentre for mindreårige asylsøkere i deres egne hjemland, slik at færre barn og unge ville komme til Norge, skapte furore. De tiltakene som statsråden valgte å legge frem kort tid senere, så ut til å være preget av bråket som fulgte i etterkant av lekkasjen. En større innstramming kunne vanskelig gjennomføres på dette tidspunktet. Punktene Hanssen presenterte i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2008 virket lite konkrete, med unntak av en del ekstra bevilgninger til feltet, og handlet mest om hva regjeringen skulle jobbe videre med. Hanssens initiativ i mai danner dermed en kontrast til den omfattende tiltakspakken som kom senere samme år – noe jeg senere vil bruke for å tydeliggjøre viktige faktorer ved innstrammingsprosessen i august-september.

I juni overtok Dag Terje Andersen som minister i arbeids- og inkluderingsdepartementet, og fra hans første dag på jobb var asylfeltet, sammen med utfordringene ved NAV-systemet og den kommende pensjonsreformen, høyt på dagsorden. Og i forbindelse med fremleggingen av statsbudsjettet for 2009 noen måneder etterpå, presenterte Andersen en liste over 13 tiltak for

innstramming av asylpolitikken den 3. september 2008. Tiltakene ble presentert som en pakke som skulle begrense antallet asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Et viktig poeng var å forsøke å påvirke hvordan Norge ble oppfattet utenfra, og på pressekonferansen understreket statsråden og statsminister Jens Stoltenberg at norsk asylpolitikk skulle være på linje med andre sammenlignbare lands politikk. Man ønsket ikke at Norge skulle ta imot en uforholdsmessig stor andel av asylsøkerne som kom til Europa, og ville sende klare signaler om at norske myndigheter ikke var «snillere» enn andre lands myndigheter (Regjeringen 2008a; 2008b).

Hva de ulike tiltakene innebar, vil bli nærmere gjort rede for i kapittel fem. For å tydeliggjøre at dette var en betydelig policyendring som kom fra uventet hold, vil jeg imidlertid presentere noen hovedtrekk i innstrammingspakken her. Tiltakene kan deles i fire grupper, nemlig tiltak som omhandler saksbehandlingsprosedyrer, tiltak som omhandler individuell vurdering av saker, tiltak som omhandler tilbakeføring og en gruppe ikke relaterte tiltak. Fire av tiltakene omhandlet endringer i saksbehandlingsprosedyrer (7, 10, 12 og 13, se vedlegg). Blant disse vakte kanskje særlig nummer syv oppsikt, som slo fast at utlendingsforvaltningen kunne etablere praksis på tvers av UNHCRs anbefalinger, dersom departementet instruerte forvaltningen til det. Denne distanseringen fra FN virket oppsiktsvekkende med tanke på de rødgrønnes løfte om å ta større hensyn til UNHCRs anbefalinger, i Soria Moria-erklæringen i 2005. På tiltakslisten var det også flere punkter som skulle forsterke den individuelle vurderingen av saker (1, 2 og 4). Opphold på humanitært grunnlag skulle vurderes strengere (1 og 2), og asylsøkere som først hadde søkt asyl i et annet land enn Norge, skulle i større grad bli sendt tilbake til dette «førstelandet» (4). Særlig punkt to, som tilsa at asylsøkere kunne returneres til «trygge områder» i hjemlandet, selv om de ikke hadde tilknytning til disse, er interessant. Ifølge internasjonal flyktningrett kan en asylsøker bosettes i en annen del av hjemlandet sitt, dersom det ikke fremstår som urimelig (Vevstad 2010:211) Andreas Furuseth, juridisk rådgiver i Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), mener imidlertid at tiltak en og to særlig var rettet mot afghanske asylsøkere, og påpeker at UNHCR på dette tidspunktet mente at nyetablering i et ukjent område av Afghanistan ville være svært vanskelig (Furuseth 2010 [samtale]).

Videre gjaldt to av tiltakene bilaterale tilbakeførelsesavtaler (8 og 9). Man ønsket tilbakesendelsesavtaler med Irak og andre «viktige opprinnelsesland», hvilket er i tråd med Soria Moria-erklæringen. Da gjenstår fire, ikke relaterte, tiltak (3, 5, 6, 11). Tre av disse er



særlig interessante. Tiltak nummer tre understreket at norsk praksis på asylfeltet skulle fastsettes av norske myndigheter – hvilket kan tolkes som nok et forsøk på å øke norske myndigheters handlingsrom for eksempel på bekostning av FNs anbefalinger – samt at norsk praksis skulle tilsvare andre lands praksis. Det femte tiltaket var kontroversielt fordi det ikke bare økte kravene for familieetablering, men også for *familiegjenforening*. Personer som hadde fått opphold på humanitært grunnlag og som hadde ektefelle, barn eller andre nære slektninger i et annet land, måtte opparbeide seg fire års arbeidserfaring eller gjennomføre tilsvarende lange studier for å få innvilget familiegjenforening. Enda tøffere virket tiltak seks, som åpnet for å gi enslige mindreårige asylsøkere over 16 år midlertidige oppholdstillatelser, og sende dem tilbake til hjemlandet ved fylte 18 år.

Til sammen kan man si at denne listen over 13 tiltak gav et nokså fragmentert inntrykk. Det kunne virke som regjeringen benyttet en slags «hagletaktikk»: «The authorities appear to have used a shot-gun strategy. With a bundle of initiatives, some might hit the target» (Brekke og Aarseth 2009:57). Ønsket om å sende «klare signaler» ble også komplisert av at et av regjeringspartiene, SV, erklærte politisk uenighet i over halvparten av tiltakene. Likevel kan dette kalles en betydelig policyendring. Som jeg skal komme inn på om litt, har Norge et begrenset handlingsrom i asylpolitikken, innenfor rammen av internasjonale konvensjoner og forpliktelser. Slik sett kan man si at denne policyendringen beveget seg i ytterkantene av hva som var mulig. Både punkt tre og punkt syv kan tolkes som forsøk på å skape økt handlingsrom for norske myndigheter. Og om ikke hvert eneste av de 13 tiltakene nødvendigvis var så betydningsfulle i praksis, med tanke på antall potensielle asylsøkere som ble «rammet» av tiltaket, signaliserte denne relativt lange listen et retningsskifte. Denne massive pakken, sammen med måten den ble presentert på, uttrykker en betydelig vilje til endring, og innstramming av asylpolitikken. Og noe som ytterligere bidrar til å gjøre dette til et interessant case, er naturligvis hvem dette budskapet om innstramming kom fra. Særlig SV, men også Sp, har vært kjent for å føre en liberal linje i asyl og innvandringspolitikken. Som vi skal se senere gjelder dette også deler av Arbeiderpartiet. Disse tre partiene hadde dessuten som et av sine valgløfter at de ønsket en annen linje i asyl- og innvandringspolitikken enn kommunalminister Erna Solberg og Bondevik II-regjeringen hadde ført. I den første Soria Moria-erklæringen lovet de rødgrønne partiene å føre en «human, solidarisk og rettssikker» asyl- og flyktningpolitikk. Få år etterpå ønsket imidlertid den samme regjeringen, delvis med unntak av SV, å stramme inn på asylfeltet. Jeg mener det vil bli svært spennende å forsøke å

forklare dette nokså uventede retningsskiftet, og se på hvilke drivkrefter som kan ligge bak en markant policyendring som denne.

## **1.3 Oppgavens videre struktur**

Andre kapittel er et bakgrunnskapittel. Her vil jeg kort presentere den historiske og rettslige konteksten for oppgaven, samt et utvalg tidligere forskning på asylfeltet. I kapittel tre redegjør jeg for oppgavens teoretiske grunnlag og gir en grundig presentasjon av flerstrømmodellen, som min analyse bygger på. Her vil jeg også argumentere for hvorfor jeg mener at et syn på politiske prosesser som styrte, ovenfra og ned, vil være mindre passende enn Kingdons og Cohen, March og Olsens syn, hvor det parallelle, tilfeldige og tvetydige vektlegges. Basert på flerstrømmodellen legger jeg frem seks underordnede forskningsspørsmål som jeg ønsker å finne svar på, som ledd i forklaringen av innstramningen i asylpolitikken høsten 2008. I kapittel fire legger jeg frem mine betraktninger omkring forskningsopplegg og metode. Kapittelet inneholder en grundig redegjørelse for de forskningsstrategiske valgene og vurderingene jeg har gjort i løpet av dette prosjektet. Kapittel fem er viet til det empiriske materialet. I hovedsak består det empiriske grunnlaget av intervjuer med politiske aktører som var involverte i prosessen rundt innstramningen i 2008. I dette kapittelet vil jeg både beskrive og fortolke de empiriske funnene, ut fra strukturen i flerstrømmodellen og de seks underordnede forskningsspørsmålene. I det sjette og siste kapittelet oppsummerer jeg hovedfunnene. I tillegg vil jeg diskutere noen teoretiske implikasjoner av funnene, og komme med noen bemerkninger om muligheter for videre forskning.

## **2 Historie og forskning på asyl- og innvandringsfeltet**

Før jeg går videre, er det nødvendig å sette asylinnstrammingen i 2008 inn i en kontekst. I dette kapittelet vil jeg kort redegjøre for viktige historiske fakta om innvandring til Norge, og den europeiske og internasjonale rettslige konteksten asylfeltet befinner seg i. Videre gis en kort presentasjon av et utvalg tidligere forskning, og dagens kunnskapsstatus på asylpolicyfeltet.

### **2.1 Innvandringsstopp, europeisk integrasjon og internasjonale konvensjoner**

Ønsket om kontroll over innvandring til nasjonalstater er et forholdsvis nytt fenomen. Etter freden i Westfalen i 1648 ble selvstendige, suverene nasjonalstater det organiserende prinsippet. Uten nasjonalstater og landegrenser ville ikke migrasjon eksistert, innvandring og utvandring må skje til og fra noe – til og fra avgrensede territorier. I lange perioder etter etableringen av nasjonalstatene var imidlertid kontrollen av innvandring sterkt nedtonet. I dag er kontroll en naturlig del av internasjonal migrasjon, og bildet vi ser i Norge i dag kan sies å ha utspring i «den nye innvandringen», som kom til Norge i skiftet mellom 1960- og 1970-tallet.

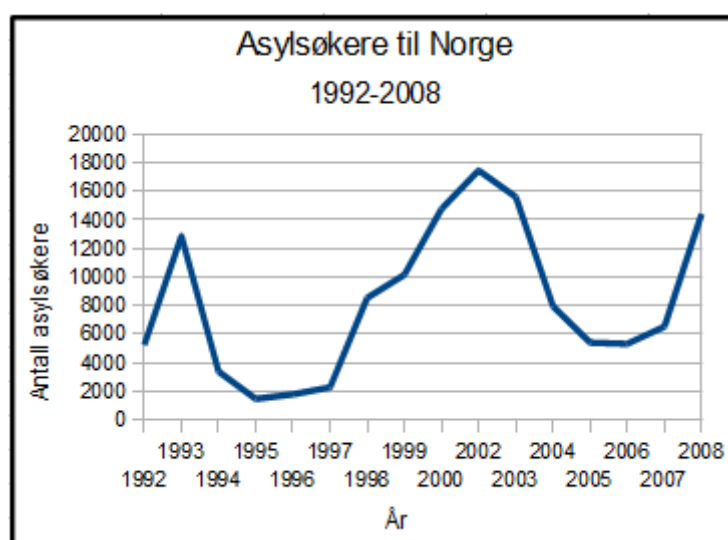
Norske myndigheter hadde på dette tidspunktet begrenset erfaring med innvandringspolitikk. Fra 1950-tallet var innvandringsrestriksjoner nærmest ikke-eksisterende – likevel var antallet innvandrere til Norge beskjedent, og de fleste kom fra de nordiske nabolandene (Brochmann og Kjelstadli 2008:188-189; Puntervold Bø 2002:38-40). Mot slutten av 60-tallet begynte imidlertid fremmedarbeiderne å ankomme, ufaglært arbeidskraft som i hovedsak kom fra Pakistan (Brochmann og Kjelstadli 2008:194, 203). I den universelle og relativt sjenerøse velferdsstaten Norge, hvor alle med lovlig opphold i landet var inkludert, begynte myndigheten å frykte at innvandringen kunne bli en byrde. Som følge av samfunnsutviklingen endret behovet for arbeidskraft seg. Myndighetene fryktet at de ufaglærte fremmedarbeidene ville bli arbeidsledige, og dermed ville bli en byrde for velferdsstaten, som bygget de sjenerøse sosialordningene på en forutsetning om høye statlige skatteinntekter. Denne velferdsstatlige bekymringen var trolig en av hovedgrunnene til den såkalte

«innvandringsstoppen» i 1975 (Brochmann 2009; Brochmann 2003:138; 151-152). Stoppen skulle være en midlertidig ordning for å minske innvandringen, mens myndighetene fikk bedre kontroll over integreringssituasjonen, men ble gjort permanent i 1981 (Brochmann og Kjelstadli 2008:202). I realiteten var det ikke snakk om noen full stopp i innvandringen til Norge, men heller en seleksjon av hvem som fikk komme (Brochmann 2003:163).

Svært forenklet kan vi snakke om innvandringen til Norge som tre faser (Brochmann 2003:161). *Den første fasen* bestod av arbeidsinnvandrerne som hadde kommet til Norge før 1975. Disse var stort sett enslige menn som pendlet mellom Norge og hjemlandet. De hadde jobbet her lenge, og opparbeidet seg rettigheter i den norske velferdsstaten. Da innvandringsstoppen kom, hadde de gode grunner til å bli, fremfor å risikere ikke å bli sluppet inn Norge igjen. På dette tidspunktet hadde neste alle velferdsstatene forpliktet seg til internasjonale regler om familieforening (Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen art. 8 m.fl., samt FNs menneskerettighetskonvensjoner). Dermed kom *den andre fasen*: de enslige mennene lot være å reise hjem, og fikk i stedet familiene sine til Norge (Brochmann 2009; Brochmann 2003:161). I tillegg til å virke som et insentiv for at de enslige mennene ble værende i Norge, og i tillegg fikk familiene sine hit, hadde innvandringsstoppen også uforutsette konsekvenser for *den tredje fasen* – asylsøkerne. En utbredt hypotese blant myndigheter i hele Europa, var at den innskrenkede muligheten til arbeidsinnvandring gjorde at mennesker som før kunne søkt arbeid i Norge, i stedet kom som asylsøkere (Brochmann 2003:170). Muligheten til å komme seg inn via legale kanaler var svært liten, og den illegale innvandringen økte (Brochmann 2003:172).

De internasjonale bestemmelsene om mennesker på flukt, ble utviklet på et tidspunkt da ankomsten både av flyktninger og andre innvandrere til Norge var relativt beskjeden. Norsk og internasjonal flyktningrett bygger først og fremst på Flyktningkonvensjonen av 1951, modifisert av New York-protokollen av 1967. I tillegg bør den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (1950) og FNs Barnekonvensjon nevnes (1989) som viktige dokumenter. Flyktningkonvensjonen betegner en *flyktning* som «enhver person som på grunn av at han har en velgrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse» (artikkel 1 A(2)). Verdenserklæringen om menneskerettigheter fremmer retten til å søke asyl som en sentral sivil og politisk

menneskerettighet (artikkel 14.), og *non-refoulment-prinsippet* fastslår at ingen mennesker skal sendes tilbake til et område der vedkommende risikerer å bli forfulgt eller drept (artikkel 33 1). FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) ble opprettet for å føre tilsyn med medlemsstatenes anvendelse av Flyktningkonvensjonen, og medlemsstatene har forpliktet seg til samarbeid med UNHCR (artikkel 35). På 1950- og 60-tallet kunne norske myndigheter i stor grad selv planlegge hvor mange flyktninger landet skulle ta imot, og fylte årlige kvoter ved å plukke ut flyktninger fra flyktningleirer rundt om i verden (Brochmann 2003:172). På slutten av 1970-tallet begynte individuelle asylsøkere å ankomme på eget initiativ, og denne «bølgen» har i ettertid fortsatt å vokse, med varierende intensitet (Brochmann 2003:161;172). På 1980-tallet oversteg antallet «ubedte» flyktninger antallet kvoteflyktninger, og mot slutten av dette tiåret ble Norge for alvor etablert som mottakerland, på lik linje med andre europeiske land (Brochmann 2003:172; Brochmann og Kjelstadli 2008:254). «Mot slutten av 1980-tallet hadde asylsøkertallet tatt seg kraftig opp, og representerte en av de viktigste kanalene for innvandring til Norge.» (Brochmann 2003:168) Spørsmålet om kontroll ble et stadig viktigere tema, og i lokalvalget i 1987 ble innvandring for første gang en sentral valgsak, hvor Fremskrittspartiet opplevde stor fremgang (Brochmann og Kjelstadli 2008:260). På grafen nedenfor kan vi se hvordan antallet asylsøkere har variert fra starten av 90-tallet og frem til i dag. Asylankomstene har vært i konstant endring, noe UDI fremhevet da de i 2008 markerte 20 år med asylmottak i Norge og direktoratets 20-årsjubileum (UDI 2008b).



Figur 2.1 Asylsøkere til Norge 1992-2008. Kilde: SSB 2011; Nordisk ministerråd

Fokuset på kontroll, som bare har økt fra tiden rundt innvandringsstoppen, var lenge et spørsmål om nasjonal politikk. Men i Europa fikk innvandringspolitikken andre europeiske

land førte, økt betydning mot slutten av 1980-tallet, også for Norge. I tillegg til eksplisitte avtaler som ble til utover 1990- og 2000-tallet, utviklet de europeiske landene en dynamikk fra slutten av 1980-tallet, som kan beskrives som et «race-to-the-bottom». Dersom ett land innførte strengere regler, måtte andre følge etter, for å unngå å bli en «magnet» for potensielle innvandrere (Brochmann og Kjelstadli 2008:254). Gjennom etableringen av det interne markedet i EU i 1993 skulle grensekontrollen internt bygges ned og arbeidskraften flyte fritt blant samarbeidslandene, og Norge ble tilknyttet gjennom EØS-avtalen. Men den frie bevegelsen innenfor EU-landenes grenser, førte til et økt behov for kontroll av EUs yttergrenser, siden en ikke-europeisk person etter å ha fått oppholdstillatelse i ett europeisk land, også ville kunne bevege seg fritt i resten av EU (Brochmann og Kjelstadli 2008:252). Selv om Norge fortsatte å holde seg utenfor unionen, gjorde deltakelsen i Schengen-samarbeidet og Dublin-avtalene at Norge ble sterkt knyttet til EUs migrasjonspolitik.

EU har siden 1980-tallet forsøkt å harmonisere EU-landenes migrasjonsregelverk, og i 1999 begynte etableringsfasen av CEAS, Common European Asylum System, en felles europeisk asylpolitikk (Brochmann og Kjelstadli 2008:253; Vevstad 2006:100). Norges deltakelse i Schengen- og Dublin-avtalene gjør ifølge Vevstad (2006:99) at Norge er nødt til å forholde seg til EUs asyl- og flyktningpolitiske utvikling. Et eksempel på EUs innvirkning på norsk politikk på dette feltet, er Statusdirektivet, som ifølge Vevstad langt på vei vært en modell for den nye norske utlendingslovens forståelse av hvem som skal ha flyktningstatus og hvem skal ha subsidiær beskyttelse (Vevstad 2006:20;139). Samtidig befinner både EU og Norge seg innenfor en ramme av internasjonale konvensjoner på asyl- og flyktningefeltet. Som Vevstad (2006:100) påpeker, er Norge ikke forpliktet til å følge Statusdirektivet eller andre CEAS-direktiver, mens Norge *er* bundet til Flyktningkonvensjonen og andre internasjonale bestemmelser – som har forrang over EU-reglene. Schengen-landene har i samarbeid utviklet en rekke metoder for kontroll av yttergrensene, og dette systemet har blitt mer og mer effektivt (Broeders 2009). Balansen mellom det legitime behovet for å kontrollere hvem som skal komme inn på territoriet, er imidlertid vanskelig å balansere mot det like legitime behovet for å søke beskyttelse i et annet land (Vevstad 2006:88). Et sentralt element i Flyktningkonvensjonen er at retten til beskyttelse som flyktning ikke utløses før man har krysset en internasjonalt anerkjent grense. Muligheten til å søke asyl fordrer dermed at man har flyktet fra hjemlandet. Når de europeiske landene gjør det stadig vanskeligere å komme inn på europeisk territorium, kan en spørre seg hvorvidt retten til å søke asyl faktisk oppfylles (Vevstad 2006:89; Puntervold Bø 2009). Puntervold Bø (2002; 2009) argumenterer for at

innføringen av krav om visum for såkalte «asylproduserende land», har blokkert tilgangen til å søke asyl i Vest-Europa. Om man ikke er kvoteflyktning, finnes det få muligheter. Mange flyktninger vil, i mangel på lovlige kanaler, ankomme EU-området på ulovlig vis, ved hjelp av menneskesmugling eller falske dokumenter. Dermed stemples de som «ulovlige innvandrere» (Vevstad 2006:89; Puntervold Bø 2002:358; Puntervold Bø 2009:283).

Internasjonale forpliktelser legger viktige premisser for hvordan Norge kan opptre på asyl- og flyktningfeltet. Samtidig har det europeiske samarbeidet gradvis gjort innvandringspolitikk til et europeisk fremfor et nasjonalt spørsmål. Den økte mobiliteten og de frie grensene innenfor EU har påvirket ankomsten av illegale innvandrere og asylsøkere, og økt behovet for kontroll mot yttergrensene (Brochmann og Kjelstadli 2008:259, Brochmann 2003:295). Innføringen av innvandringsstoppen i Norge i 1975, som påvirket all senere politikk på feltet, førte antakelig til at noen mennesker som før kunne søkt arbeidstillatelse måtte finne andre kanaler for å komme seg inn i landet. Utviklingen av stadig mer avanserte kontrollsystemer innenfor det europeiske samarbeidet, gjør at både kriminelle, lykkejegere og mennesker med genuine beskyttelsesbehov benytter ulovlige måter å krysse grensen til Europa. Årsakene til at mennesker ønsker å forlate hjemlandet har ikke forsvunnet, og håpet om et bedre liv gjør reisen verdt et forsøk (Brochmann 2003:172). Man kan argumentere for at innføringen av sterkere kontroll paradoksalt nok har skapt behov for ytterligere kontroll, siden mangelen på legale adkomstveier har fått mange til å søke andre måter å krysse landegrenser på (Brochmann 2003:172; Brochmann og Kjelstadli 2008:258). Innvandring som foregår illegalt er en form for innvandring som det er vanskelig å holde kontroll på. Når det gjelder asylsøkere, befinner vi oss på et komplekst felt mellom opprettholdelsen av statlig suverenitet og det legitime ønsket om kontroll, og forpliktelsen til å ivareta den like legitime retten til å søke beskyttelse.

## **2.2 Kunnskapsstatus: kan vi påvirke ankomstene?**

Formålet med denne oppgaven er å forklare en markert endring i norsk asylpolitikk høsten 2008. Ønsket om å kontrollere innvandrings- og flyktningestrømmer er utvilsomt tilstede, i Norge som i andre europeiske land. Men hvor enkelt er det å innfri dette ønsket? De uforutsette konsekvensene av den restriktive politikken som ble til på 70-tallet, indikerer at dette er et felt som ikke enkelt lar seg styre. Hva slags kunnskap har vi om feltet, og hva tenker beslutningstakerne?

Å forutsi effekten av policytiltak er vanskelig. Som Brekke påpeker er dette kanskje særlig tilfellet i asylpolitikken, på grunn av dens transnasjonale karakter (Brekke 2004:7). Asyl- og flyktningfeltet påvirkes av et mangfold av variabler, hvorav mange ligger utenfor mottakerlandets, altså Norges, grenser. Hvorfor mennesker i) reiser fra hjemlandet sitt, og ii) kommer til Norge, kan ha en rekke ulike årsaker. Brochmann (2006:22) påpeker at det ikke finnes noen helhetlig migrasjonsteori, men heller et mangfold av delteorier som forsøker å forklare hvorfor og hvor folk flytter. Lenge var push-pull-teorien (Zimmermann 1996) dominerende, og denne har blitt brukt både på såkalt «frivillig» og «tvungen» migrasjon. Tanken er at visse faktorer «dytter» migranter ut fra hjemlandet, og visse faktorer «drar» migranter til bestemte mottakerland. En økende avstand mellom økonomiske, politiske og sikkerhetsmessige faktorer i hjemlandet versus mottakerlandet, øker sjansen for migrasjon (Brekke og Aarseth 2009:27). Senere har flere teorier og modeller kommet til, som favner bredere enn denne økonomiske tankegangen. Årsakene til at mennesker flykter, og hvor de søker asyl (dette kan for øvrig like gjerne gjelde for «frivillig» migrasjon), kan vi for enkelthets skyld dele inn i forhold i hjemlandet, forholdene i ett eller flere transitland, forhold i mottakerlandet, samt historiske koblinger mellom sende- og mottakerlandet – og i hver av disse gruppene finnes en rekke variabler som kan spille inn (Brekke og Aarseth 2009:11). *Hvor* flyktninger ender opp med å søke asyl, kan ifølge Brekke og Aarset (2009:32-33) bli avgjort gjennom flere sekvensielle valgsituasjoner, hvor flyktningens mulighet til å velge kan endre seg underveis, gjennom ulike stadier på reisen.

Det mest interessante i denne konteksten, er imidlertid hvor bestemmende faktorer i mottakerlandet er. I hvor stor grad kan nasjonale beslutningstakere, gjennom nasjonal flyktning- og asylpolitikk, påvirke ankomsten av asylsøkere? Forskingen på feltet tilbyr ingen entydige resultater. Brekke (2004) skiller mellom forskerne som mener det finnes en *sterk* sammenheng mellom nasjonale policyendringers og asylankomster, versus dem som mener at sammenhengens er *svak*. Heaven Crawley har forsket på asylankomster til Storbritannia, og tilhører den siste gruppen. Hun påpeker at mange politikere og andre deler en oppfatning om at asylsøkere tar en informert og rasjonell avgjørelse om hvor de skal søke asyl, og at de ofte er økonomisk motiverte.

*There is a widely held belief that asylum seekers have a sufficiently detailed knowledge of these phenomena [mottakerlandets asylpolitikk, forf.anm.] to make rational and informed choices about their final destination. (Crawley 2010:4)*



Dette finnes det imidlertid ikke belegg for å tro, hevder Crawley, ettersom det ikke finnes klare beviser på en årsakssammenheng mellom endring i nasjonal asylpolitikk og endring i antall asylsøknader. Forskning på feltet peker snarere på andre faktorer (Crawley 2010:14). For eksempel konkluderer Thielemann (2003, 2004) med at asylsøkeres valg av destinasjon hovedsakelig skyldes økonomiske, historiske og ryktemessige faktorer som ikke kan påvirkes gjennom policyendringer. Ifølge Thielemann (2006:468-469) er det særlig fire grunner til at policytiltak på asylfeltet er mindre effektive enn antatt. For det første preges policy-laging på dette feltet av en overdreven tro på asylsøkeres tilgang på informasjon, og mulighet til å foreta veloverveide valg av vertsland. For det andre viser Thielemanns forskning at asylsøkeres valg av destinasjon påvirkes av «strukturelle» faktorer, som ikke lar seg påvirke av policyendringer, iallfall ikke på kortere sikt. For eksempel vil et lands rykte som åpent, liberalt og rettferdig ikke la seg endre over natten, gjennom en innføring av restriktive asyltiltak. For det tredje vil land ofte kopiere hverandres tiltak, og innføringen av tiltak vil dermed ofte ha en kortvarig først-til-mølla-effekt. Til sist mener Thielemann at multilaterale forsøk på en internasjonal harmonisering av politikken på asylfeltet, undergraver effekten av unilaterale tiltak (for videre innføring i denne diskusjonen, se for eksempel Thielemann 2006).

Jan Paul Brekke, som har forsket på innvandrings- og flyktningfeltet i Skandinavia, er imidlertid uenig i Thielemanns konklusjon. Brekke mener Thielemann undervurderer innflytelsen nasjonale myndigheter kan ha, og viser til endringen Danmark gjorde i sin asylpolitikk i 2002 (Brekke og Aarset 2009:27). Å tro på en sterk sammenheng mellom asylpolitikk og asylankomster, er ifølge Thielemann (2002) å tro på asylsøkeres evne og mulighet til å foreta rasjonelle, nyttemaksimerende valg. Crawley påpeker at denne antakelsen står sterkt i Storbritannia. Og trolig har norske politikere et lignende syn på asylsøkere som rasjonelle aktører. I forbindelse med innstramningen i 2008, uttalte statssekretær Libe Rieber-Mohn (Ap) følgende: «Det tar bare et par timer fra Norge strammer inn asylpolitikken til alt er kjent i gatene i Mogadishu. Gjør vi store endringer i praksisen vår, blir det fanget opp veldig fort. Det vet vi» (Aftenposten 2008e). Crawley avviser slike antakelser:

*There appears to be a race to the bottom of protection standards as European countries try to outdo each other in the misguided belief that this will reduce the perceived attractiveness of their countries. (Crawley 2010:47)*

Etter å ha studert asylankomster fra Somalia til Norge, mener Brekke imidlertid at påstanden om at asylsøkere kan være velorienterte og handle rasjonelt, ikke kan avvises (2004:35-41;45). I sin studie av Norge og Skandinavia, finner Brekke (2004:44) imidlertid ingen *entydige* resultater, derimot både hold for en svak og en sterk sammenheng mellom asylpolitikk og asylankomster. Et interessant funn er likevel at signaler og innstrykksstyring også kan være av betydning, på siden av faktiske politiske endringer (Brekke 2004:45-46). Dessuten finner Brekke at troen på asylpolitikkenes effekt varierer blant politikere og byråkrater, og jo nærmere den politiske makten, jo større er troen på at asylpolitikk kan påvirke ankomsttallene (Brekke 2004:48, Brekke og Aarseth 2009:49).

## 2.3 Et komplekst politikkområde

I sum tegner alt dette et bilde av asyl- og flyktningfeltet som et komplekst politikkområde. Feltet påvirkes av variabler som svært ofte befinner seg utenfor mottakerlandets grenser. Det hersker usikkerhet og uenighet både blant forskere, politikere og byråkrater om hvor stor innvirkning endringer i asylpolitikken nasjonalt kan ha på asylankomstene til landet. At byråkratene er usikre på effekten av asylpolitikken, kan ifølge Brekke (2004:43) føre til at man setter på alle bremsene, og dermed risikerer uintenderte konsekvenser, fremfor å finne frem til mer presise virkemidler som kan gi ønsket effekt. Og det kan virke som om vi ser resultatet av denne tvetydigheten og usikkerheten i listen over 13 tiltak som ble presentert høsten 2008. Inntrykket regjeringens tiltaksliste gir, later til å stemme overens med Brekkes tanke om at usikkerhet omkring virkemidlenes effekt gir et insentiv til å «gå bredt ut». Som vi skal se i neste kapittel, er det nettopp i en usikker, kompleks og tvetydig kontekst som denne, at Kingdons flerstrømmodell passer inn. «Multiple streams is applicable only under conditions of ambiguity,» påpeker Zahariadis (2003:2). Flerstrømmodellen sier noe om dynamikken i offentlige policybeslutningsprosesser som finner sted under tvetydige betingelser (Zahariadis 2003:23). Tvetydighet innebærer at man kan forstå et tema eller fenomen på flere ulike måter. I statsvitenskapen henviser tvetydighet ofte til det vi kaller uklar teknologi – enkelt forklart at det finnes ulike måter å tenke omkring og forstå politiske løsninger eller tiltak. Og det er altså mye som tilsier at teknologien på asyl- og innvandringsfeltet nettopp er uklar.

## 3 Teori: tre strømmer og et vindu

I dette kapitlet redegjør jeg for det teoretiske grunnlaget for denne oppgaven. Cohen, March og Olsens «garbage can»-perspektiv danner utgangspunkt for Kingdons flerstrømmodell. Jeg starter derfor kapitlet med å kort sette dette perspektivet inn i en teoretisk kontekst, og en oppsummering av Cohen, March og Olsens tankegang. Deretter presenterer jeg flerstrømmodellen, en komponent av gangen, før jeg presenterer seks forskningsspørsmål jeg ønsker å finne svar på, som ledd i forklaringen av innstramningen i asylpolitikken i 2008.

### 3.1 «Trappetrinn» og «søppelbøtter»

Policyprosessen er et sentralt forskningsfelt i statsvitenskapen. Å analysere og forstå denne komplekse prosessen, er imidlertid svært krevende. Lasswell (1956) og Easton (1965) var noen av de første teoretikerne på feltet, og deres arbeid munnet ut i trinnmodellen, som forble det vanligste perspektivet på policyprosessen frem til midten av 1980-tallet. Trinnmodellen fremstiller policyprosessen som en trinnvis og planlagt bevegelse fra A til Å. Aller først defineres et problem, en agenda settes og mål og virkemidler klargjøres. Myndighetene velger så et av handlingsalternativene, og fatter et vedtak. Deretter spesifiseres iverksettelsesmåten, før vedtaket faktisk iverksettes. Til sist skjer evalueringen, og signaler tilbakeføres til problemdefineringsstadiet (Birkland 2005:224-225; Hill & Hupe 2009:5-6). Trinnmodellen er en klassisk rasjonell modell, og bygger på rasjonelle forutsetninger for politikkutforming. Lindblom (1959) representerer et mer jordnært syn, som aksepterer at ingen har fullstendig oversikt og informasjon. Det inkrementelle perspektivet anerkjenner tesen om begrenset rasjonalitet i beslutningsprosesser, som March og Simon (1958), og Cohen, March og Olsen (1972) står for. Men ifølge Lindblom, fører dette til at alle beslutninger tas gjennom små, små justeringer, hvor beslutningstakerne tilpasser sin politikk ut fra dens grad av vellykkethet (Birkland 2005:216). Det inkrementelle perspektivet gir altså ikke rom for noen store og plutselige endringer, som innstramningen i asylpolitikken høsten 2008. Som Birkland (2005:216) påpeker, krever enkelte problemer «modige» avgjørelser, og noen mål kan rett og slett ikke nås gjennom inkrementelle steg, og den inkrementelle tankegangen alene virker lite holdbar. Her kan vi følge Baumgartner og Jones (1993) og se en logikk av likevekt punktuert av brå skifter: Det kan nok være slik deler av tiden, at politikken er stabil og stort sett består av mindre endringer – men vi vet at det noen ganger skjer større og mer uventede politiske

endringer, noe innstrammingen i norsk asylpolitikk i 2008 er et eksempel på. For å forstå en slik hendelse, må vi finne andre teoretikere å ta utgangspunkt i, enn Lasswell, Easton og Lindblom.

Det finnes et mangfold av modeller og perspektiver på policyprosessen. Både Sabatier (2007) og Birkland (2005:225-226) trekker frem Kingdons flerstrømmodell som et av flere forsøk på en mer «sofistikert» policy-teori. Kingdon er sterkt inspirert av Cohen, March og Olsen (1972), som betrakter policyprosessen som bestående av parallelle strømmer, fremfor sekvenser i en bestemt rekkefølge, slik trinnmodellen gjør. Jeg nevnte innledningsvis at perspektivet som Cohen, March, Olsen og Kingdon deler, virker fruktbart for å analysere det caset jeg har valgt. Endringene fra Soria Moria I til Soria Moria II, fra human til konsekvent og fra solidarisk til rettferdig, kan nemlig tolkes som en rettferdiggjøring av innstrammingen som ble gjort i den første regjeringsperioden. Innstrammingen i 2008 kom ikke som følge av en bredere politisk erklæring. Derimot later det til at den andre Soria Moria-erklæringen fra 2009 ble preget av innstrammingen man innførte året før. Ordlyden ble endret, i tråd med de virkemidlene man kom med i 2008. Dette indikerer at et syn på politiske prosesser som styrte, ovenfra og ned, vil være mindre passende enn Kingdons og Cohen, March og Olsens syn, hvor det parallelle, tilfeldige og tvetydige vektlegges.

Cohen, March og Olsen mener beslutningssituasjoner i organisasjoner preges av tvetydighet og tilfeldighet. For det første er organisasjoners preferanser problematiske. Preferansene er uklare, vagt definerte, og ofte motstridende. Videre er organisasjoners forståelse av teknologien uklar. Man har ikke klare formeninger om hvilke konsekvenser organisasjonens handlinger vil få. I stedet tyr man til en prøve- og feile-taktikk, og forsøker å lære av tidligere feil. Dessuten er deltakelse i organisasjonene flytende. Deltakere går inn og ut av organisasjonen, og kan være mer eller mindre oppmerksomme på organisasjonens valgsituasjoner til ulike tider. Tiden er vanligvis knapp, og jo høyere opp i systemet, jo flere alternative beslutningssituasjoner har beslutningstakerne å forholde seg til. Alt dette gir et større innslag av tilfeldigheter: avgjørelser kan avhenge av sånne ting som hvem som (tilfeldigvis) var tilstede.

I sum kjennetegner disse karakteristikkenes det Cohen, March og Olsen kaller for *organiserte anarkier*, det kan være selve organisasjonen, eller en bestemt beslutningssituasjon. (Cohen, March & Olsen 1972:1; March & Olsen 1979:12). Politiske organisasjoner og prosesser kan fungere som problemløsere – men valg og beslutninger tas innenfor mer komplekse

omgivelser enn standard-teorier om organizational choice tar høyde for (March & Olsen 1979:21). En trinnmodellforståelse, hvor man ser policyprosessen som dominobrikkers fall i en bestemt rekkefølge, vil sjelden fange opp det som faktisk skjer i en organisasjon (Cohen, March og Olsen 1972:2 Cohen, March og Olsen 1979:26). Heller enn å se for seg en rekke sekvenser, mener Cohen, March og Olsen at beslutningsprosesser i en organisasjon består av flere parallelle, relativt uavhengige strømmer. En avgjørelse er et resultat av at flere strømmer møtes i en *garbage can*, en søppelbøtte.

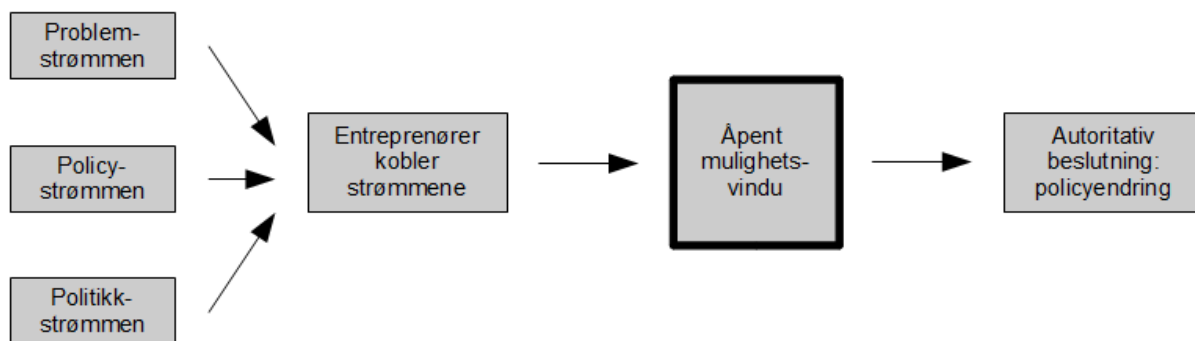
*To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene. (Cohen, March og Olsen 1972:2)*

Valgsituasjoner leter etter problemer, og problemer leter etter valgsituasjoner. Problemer leter etter løsninger, men løsninger leter like ofte etter passende problemer, og beslutningstakere leter etter arbeid (Cohen, March og Olsen 1972:2). Alt dette skjer parallelt, ikke i distinkte tidsfaser i en bestemt rekkefølge. Man har en slags økologi av beslutningsprosesser – mange prosesser skjer samtidig – så problemer, løsninger, og deltakere kan bevege seg fra en prosess til en annen, og problemer kan dukke opp og forsvinne fra dagsorden.

## 3.2 Kingdons flerstrømmodell

Flerstrømmodellen er utviklet med utgangspunkt i denne tankegangen om organiserte anarkier og søppelbøtter. I flerstrømmodellen finner vi som nevnt tre strømmer, som «flyter rundt» relativt uavhengig av hverandre, hver med egen dynamikk. *Problemstrømmen* inneholder saker eller problemer som myndigheter og borgere vil gjøre noe med. I *policystrømmen* utarbeider spesialister forslag til nye policier og løsninger, og i *politikkstrømmen* finner vi politiske forhold som politiske valg og offentlig opinion. Kingdon mener at nøkkelen til å forstå agendasetting og politisk endring er koblingen av disse strømmene (Kingdon 2003:88). Når et *mulighetsvindu* oppstår, enten som følge av hendelser i problemstrømmen eller i politikkstrømmen, kan de tre strømmene kobles sammen og en politisk beslutning kan fattes – som vi ser av figur 3.1. For at denne koblingen skal skje, er tilstedeværelse av *policyentreprenører* vanligvis nødvendig. Policyentreprenører holder øye med hva som skjer innen de ulike strømmene, og benytter anledningen når et mulighetsvindu oppstår til å bringe

strømmene sammen i dette vinduet, slik at deres «hjertesaker» skal virkeliggjøres. Jeg skal komme nærmere inn på elementene i flerstrømmodellen om litt.



Figur 3.1 Flerstrømmodellen, basert på Kingdon (2003)

Kingdons utgangspunkt var ønsket om å forklare «(...) how issues came to be issues in the first place, not (...) how they get decided, nor (...) how decisions are implemented and what impacts they have» (Kingdon 1994:215). Dermed virker det kanskje snodig å benytte teorien på et tilfelle av policyendring. Sabatier (1991:151) har også kritisert flerstrømmodellen for å være ufullstendig, nettopp fordi den tilsynelatende ikke dekker policy-prosessen utover åpningen av mulighetsvinduet. Men selv om Kingdons hovedfokus er fordeling av oppmerksomhet mellom potensielle temaer og alternativer, tegner han jo faktisk dette mulighetsvinduet – som åpner for politiske beslutninger. Kingdon skriver også selv at «the key to understanding agenda and policy change is their [strømmenes, forf.anm.] coupling» (2003:88). Flerstrømmodellen inneholder dermed også et inntak til studier av policyendring. Nikolaos Zahariadis (1992, 1996, 2003) har da også vist at Kingdons modell kan brukes på hele policy-prosessen – ikke bare agendasetting, men også politiske beslutninger (decision making). Dessuten tar Zahariadis med seg modellen til Europa, og viser dens gyldighet også utenfor Kingdons nordamerikanske føderalstatlige kontekst. Zahariadis benytter Kingdons modell på land med ulike institusjonelle trekk (også i parlamentariske systemer), ulike populasjonsstørrelse, ulike kulturelle bakgrunn, og både på nasjonal politikk og utenrikspolitikk (se Zahariadis 2003).

Sabatier (2007:326-327;332) bidrar imidlertid med nok en kritisk betraktning. Han er kritisk til at flerstrømmodellen later til å være lite testet empirisk av andre enn Kingdon selv, med unntak av Zahariadis forskningsarbeider. Sabatier mener Kingdons arbeid riktignok er hyppig sitert, men i liten grad er blitt etterprøvd. Howlett, Ramesh og Perl (2009:105) finner syv

studier hvor Kingdons flerstrømmodell er blitt brukt som utgangspunkt, i USA og Europa. Det finnes også noen eksempler på bruk av flerstrømmodellen i masteroppgaver her til lands (Nielsen 2006; Ulrichsen 2002; Ødegård 2009). Sabatier understreker viktigheten av at teorier vurderes og utfordres av flere andre forskere, slik at opphavsmannen får anledning til å utvikle og utdype sin teori. Ifølge Sabatier har manglende empirisk testing utført av andre forskere ført til at Kingdon ikke har gjort noen nevneverdig teoretisk utvikling av modellen etter at han presenterte den for første gang i 1984 (Sabatier 2007:326-329). Det er god grunn til å prøve ut Kingdons flerstrømmodell på et norsk policy-tilfelle, slik jeg skal gjøre i denne oppgaven. Før jeg presenterer modellen vil jeg imidlertid gjøre noen få bemerkninger.

Kingdons tese er at det kreves et møte mellom alle de tre strømmene for at en politisk beslutning om endring skal skje. Dette fremstilles som en *nødvendig* betingelse. Men som Nielsen (2006:20) påpeker, er møtet mellom strømmene i et mulighetsvindu, ikke en *tilstrekkelig* betingelse – at man vil få en endring er ikke gitt. De uavhengige strømmene kan variere i styrke. Hvor alvorlig et problem er, hvorvidt løsningen oppfyller overlevelseskriteriene, og hvorvidt de politiske forholdene er fordelaktige kan alle betraktes som spørsmål om grader på et kontinuum, ikke et spørsmål om ja eller nei (Nielsen 2006:21). Jo mer alvorlig problemet er, jo bedre løsningen møter overlevelseskriteriene, og jo mer fordelaktig det politiske klimaet er, dess større er sjansen for at det faktisk vil bli fattet en autoritativ beslutning om endring. Når det gjelder caset som her analyseres, er det mulig at ikke alle de tretten tiltakene nødvendigvis blir forklart av akkurat de samme strømmene og koblingene, og at styrken i strømmene muligens kan variere noe fra tiltak til tiltak. Jeg vil imidlertid ikke ha mulighet til å si noe om dette basert på mine undersøkelser, og vil behandle de 13 tiltakene som én pakke.

Innenfor policystrømmen vil det til enhver tid finnes et mangfold av ulike ideer, men få av disse vil noen gang bli vurdert seriøst. Ifølge Kingdon må visse kriterier oppfylles, dersom et forslag skal overleve.

*Proposals that fail to meet these criteria – technical feasibility, value acceptability within the policy community, tolerable cost, anticipated public acquiescence, and a reasonable chance for receptivity among elected decision makers – are not likely to be considered as serious, viable proposals. (Kingdon 2003:131)*

Av hensyn til analytisk klarhet velger jeg å følge Zahariadis (2003:8), som forkorter disse kriteriene ned til tre kategorier. *Teknisk og politisk gjennomførbarhet* slås sammen til én

kategori, hvor vi finner både rent tekniske og politiske utfordringer knyttet til gjennomføringen av et forslag. *Kompatible verdier* gjelder spesialistenes og de folkevalgte beslutningstakers egne verdier, samt deres oppfatning av allmennhetens verdier. Til sist kommer *akseptabelt kostnadsnivå*, som går på hvorvidt kostnadene ved et forslag er akseptable (Nielsen 2006:20). Dette er kategorier jeg vil komme nærmere tilbake til i kapittel 3.4.

Videre i dette kapittelet vil jeg redegjøre ytterligere for de tre strømmene, samt rollen til policyentreprenører og policyvinduer. Til slutt legger jeg frem seks forskningsspørsmål som indikerer hvilke observasjoner som må til for at jeg skal kunne gi et svar på den overordnede problemstillingen.

### 3.3 Problemstrømmen

*Problemstrømmen* inneholder saker eller problemer som myndigheter og borgere vil gjøre noe med – men hva som er et problem er ikke alltid entydig. Kingdon skiller mellom *tilstander* og *problemer*. En tilstand blir et problem først når man vil, og kan, gjøre noe med det (2003:109). At det regner ute, er en tilstand, som jeg ikke kan gjøre noe med. At jeg mangler paraply, kan derimot betraktes som et problem, og jeg kan bestemme meg for å skaffe en paraply. Dette kan imidlertid tenkes at jeg *liker* å kjenne regnet mot ansiktet, og dermed ikke definerer regnet som et problem. Hva som er et problem kan altså avhenge av øyet som ser. Tilstander kan gå over til å bli problemer dersom i) det oppstår misforhold mellom en tilstand og ens verdier, ens oppfatning av idealsituasjonen, eller ii) man sammenligner seg med andre og oppdager forskjeller, eller iii) man endrer måten man kategoriserer tilstanden på (Kingdon 2003:110-111). Det virker sannsynlig at det i asyl- og flyktningpolitikk finnes ulike oppfatninger av hva som er tilstander og hva som er problemer. For eksempel kan ankomsten av asylsøkere på den ene siden betraktes som en tilstand, et uttrykk for det som skjer i resten av verden, og internasjonale forpliktelser som Norge har knyttet seg til. På den andre siden kan man se ankomsten som et problem, for eksempel dersom Norge tar imot flere asylsøkere enn land det er nærliggende å sammenligne seg med. Oppfatning av problemer er ikke noe objektivt, og i denne sammenhengen bør det nevnes at det finnes en omfattende litteratur om problemer som sosiale konstruksjoner (se for eksempel Rochefort og Cobb 1993; Schneider og Ingram 1993; Bacchi 1999).



På den politiske arenaen er oppmerksomhet en begrenset ressurs – men det kreves oppmerksomhet dersom et problem skal klatre oppover på den politiske agendaen. Ifølge Kingdon kan oppmerksomhet om et problem oppstå på tre måter, i) ved observasjon av indikatorer, ii) viktige hendelser eller kriser, og iii) tilbakemelding fra eksisterende policier. Indikatorer kan være mer eller mindre systematiske, og noen eksempler er fødselsrater, offentlige utgifter i helsesektoren, eller arbeidsledighetsrater. Endringer i slik statistikk kan indikere et problem, men dette vil alltid være et tolkningsspørsmål. Når det gjelder caset som her skal analyseres, vet vi at det føres jevnlig statistikk over asylankomstene til Norge og Europa, og at Norge opplevde en økning i 2008 (se 1.2). Kingdon mener indikatorer alene sjelden er nok til å skape oppmerksomhet om et problem, sjansen er langt større dersom man i tillegg opplever dramatiske hendelser eller kriser, som naturkatastrofer eller (større) trafikkulykker. Heller ikke kriser eller ulykker vil alene skape tilstrekkelig oppmerksomhet, slike hendelser bør gi resonans i folks bakhoder, og kobles til noe de allerede er litt oppmerksomme på. Til sist kan tilbakemeldinger fra allerede iverksatte politiske programmer sette søkelys på problemer. Henvendelser fra brukere eller borgere, byråkratenes erfaringer og/eller systematisk overvåkning kan avdekke hvorvidt en policy fungerer slik den var tiltenkt (Kingdon 2003:90-101). Ankomsten av asylsøkere til Norge i første halvdel av 2008 ble av mange fremstilt som dramatisk, og opposisjonen hevdet regjeringen hadde mistet kontrollen – og det er mulig at noen oppfattet dette som en krisesituasjon. Hva gjelder tilbakemeldinger, virker det rimelig å anta at det norske mottakssystemet var under et betydelig press som følge av økningen i asylankomstene, og vi vet at mange lokalsamfunn protesterte mot etablering av nye asylmottak i mediene.

Det er også viktig å merke seg at Kingdon peker på *budsjetter* som en spesiell type problem. Budsjettprosesser kan potensielt både hemme og fremme saker på agendaen, og spørsmålet om tilgjengelige ressurser blir sentralt. Det vanligste er at problemer og løsninger som krever for mange penger, vil hemmes fra å nå opp på beslutningsagendaen. Dette vil være knyttet til statens generelle økonomi – økonomisk krevende saker og tiltak vil ha bedre sjanser når økonomien er god. Økonomien vil altså påvirke beslutningsagendaen (Kingdon 2003:105-109). Når det gjelder asylfeltet, førte økende asylankomster utvilsomt til større kostnader for mottaks- og saksbehandlingsapparatet. Det virker plausibelt at kostnadene ved de økende asylankomstene ble tydeliggjort av budsjettprosessen, og at asylfeltet dermed kom høyere opp på den politiske agendaen. De første uttalelsene om innstramming i asylpolitikken gjorde daværende arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen i forbindelse med arbeidet

med revidert nasjonalbudsjett. Og den større tiltakspakken som ble presentert i september, ble presentert i sammenheng statsbudsjettet for 2009. Med utgangspunkt i Kingdons tenkning, er det i sum en hel del som skal til for at en sak skal bli definert som et problem overhodet, og dessuten bli ansett som et så viktig problem at det faktisk leder til politisk handling. Det interessante i denne sammenhengen blir å undersøke hvilke syn på asylfeltet og eventuelt hvilke problemforståelser som fantes i den norske politiske sfæren i 2008. At noe anerkjennes som et alvorlig problem kan føre til at saken når *styringsagendaen*, hvor de politiske myndighetene og kretsen rundt dem er oppmerksomme på denne saken. Det innebærer imidlertid ikke at dette problemet vil bli gjenstand for en policyendring. Sjansen for at et problem skal nå *beslutningsagendaen*, som består av de sakene som faktisk er oppe til aktiv beslutning, er langt større dersom det finnes en tilgjengelig og ønskelig *løsning* (Kingdon 2003:3-4; 142-143), hvilket leder oss over i policystrømmen.

### 3.4 Policystrømmen

I policystrømmen utarbeider spesialister, som politikere, byråkrater, forskere og lobbyister, forslag til nye policier og løsninger. Prosessen hvor alternativer og forslag genereres, ligner den biologiske naturlige utvalgsprosessen, og ideer møtes, kolliderer, og kan smelte inn i hverandre. Spesialistene innen et policyområde befinner seg på ulike steder på den politiske arenaen, og tester ut ideene sine blant annet gjennom å skrive artikler, delta på høringer og lunsjer, og fremme lovforslag (Kingdon 2003:179-180). Spesialistene som jobber for å fremme sine favorittforslag kalles policyentreprenører, og gjennom å delta i ulike fora, forsøker de å gjøre både den politiske og den offentlige sfæren vant til deres ideer og forslag. Dermed legges grunnlaget for at deres favorittforslag kan komme opp på beslutningsagendaen ved en senere anledning (Kingdon 2003:127-131). Arbeidet med å utforme og fremme løsninger kan motiveres av andre ting enn ønsket om å løse et konkret foreliggende problem. Politikere jobber gjerne med ideer som gir dem anledning til å markere seg politisk, mens byråkrater gjerne fremmer ideer for å beholde jobben eller øke sitt territorium (Kingdon 2003:114). Arbeidet med løsninger er altså ikke avhengig av at det først finnes et problem som løsningen kan passe til. Men et problem vil være avhengig av et godt løsningsalternativ. Ofte er ikke nok at det finnes et problem, selv om det er presserende. For at et tema skal få en solid plassering på beslutningsagendaen, må det finnes et ønskelig tilgjengelig løsningsalternativ (Kingdon 2003:142). Dette forslaget til løsning av problemet bør oppfylle

visse kriterier for å bli betraktet som aktuelt og ønskelig. Forslaget bør være i) *teknisk og politisk gjennomførbart*, ii) *være kompatibelt med gjeldende verdier*, og iii) *ligge på et akseptabelt kostnadsnivå*.

### **3.4.1 Teknisk og politisk gjennomførbarhet**

Det første kriteriet et forslag må oppfylle for å bli vurdert seriøst, er at forslaget betraktes som både teknisk og politisk gjennomførbart. Forslaget bør helst være klart til å settes i verk, og bør ikke ha for store politiske kostnader. Kingdon (2003:131) understreker viktigheten ved å spesifisere hvordan en idé kan komme i praktisk bruk. Som Zahariadis (2003:8) påpeker, er det forskjell på teori og praksis, og jo lettere et forslag kan takle denne overgangen, jo større er forslagetets sjanse for gjennomslag. Et forslag som ser ut til å bli vanskelig å implementere, vil mest sannsynlig aldri nå overflaten på beslutningsagendaen (Zahariadis 2003:131). De viktige spørsmålene er hvorvidt et forslag faktisk er mulig å iverksette, rent praktisk, og hvorvidt man er noenlunde sikre på at dette tiltaket vil fungere etter hensikten. Som vi så i kapittel 2, er den kausale sammenhengen mellom endringer i den nasjonale asylpolitikken og ankomsten av asylsøkere nokså usikker. Asyl- og flyktningfeltet er et politikkområde der det kanskje er særlig vanskelig å forutsi effekten av policytiltak. Samtidig vet vi at betydningen av å sende «klare signaler» ble understreket både på pressekonferansen hvor innstrammingspakken ble offentliggjort, og i ukene etterpå. Troen på signaleffekter later til å ha vært sterk, noe statssekretær Rieber-Mohns kjente uttalelse tyder på (se 2.2). Muligens ble ønsket om å sende klare signaler vurdert som like viktig, eller viktigere, enn den praktiske gjennomføringen av tiltakene og deres konkrete konsekvenser. Som vi så i innledningskapittelet, inneholdt tiltakslisten et mangfold av tiltak, som stilte ulike krav til praktisk gjennomføring. Noen ville kun kreve en ny instruks til Utlendingsdirektoratet, mens andre ville kreve forskriftsendringer eller lovendring, som måtte behandles av Stortinget.

Selv om et forslag ser ut til å være gjennomarbeidet og klart til implementering, kan politiske hindringer komme i veien. Et forslag kan være vanskelig å gjennomføre politisk, og tyngden av eventuelle politiske kostnader må da vurderes. I denne sammenhengen er det naturlig å trekke frem Sosialistisk venstrepartis situasjon i regjeringssamarbeidet. Partiet er kjent for sine liberale standpunkter i innvandrings- og flyktningpolitikk, og en mer human politikk på dette feltet var et viktig punkt for SV under forhandlingen om å bli med i den rødgrønne regjeringen. Arbeiderpartiet, som hadde ministeren i arbeids- og inkluderingsdepartementet,

og var partiet som drev frem innstrammingen, satte SV i en utfordrende situasjon. Ikke alle var sikre på om SV faktisk kunne bli i regjeringen, dersom innstrammingen ble gjennomført – løsningen ble å erklære politisk uenighet i åtte av de 13 punktene. Jeg ønsker å se nærmere på hvilke vurderinger aktørene som var involvert i beslutningsprosessen gjorde når det gjelder den tekniske og politiske gjennomførbarheten av potensielle innstrammingstiltak.

### **3.4.2 Kompatible verdier**

Det neste kriteriet alle forslag bør oppfylle, er at de stemmer overens med allment gjeldende verdier. Forslag som overlever i policystrømmen, er for det første i samsvar med spesialistenes, altså deres eget verdisyn. Spesialistene må dessuten forvente at både politikere og befolkningen, enten som helhet, eller et smalere publikum, vil godta forslaget deres (Kingdon 2003:132; 138-139). Visse handlinger vil kunne kollidere med gjeldende koder for oppførsel. Et eksempel er utvikling og eventuell bruk av ny teknologi, som stamcelleforskning. At et tiltak kan vise til gode resultater, betyr ikke at tiltaket er akseptabelt – målet helliger ikke nødvendigvis middelet (Rochefort og Cobb 1993:68).

Hva kan så sies å være gjeldende verdier på asyl- og flyktningfeltet i Norge? Ifølge Anniken Hagelund, som dominerer forskningen på innvandringsdiskursen i Norge (Brekke m.fl. 2010:32) har innvandringspolitikk i Norge blitt fremstilt som et moralsk felt, hvor reglene er annerledes enn på andre politikkområder (Hagelund 2002:4). Innvandringspolitikken har blitt tegnet som et felt hvor det ikke er egeninteresse som gjelder, men moralske hensyn til Norges ansvar for mennesker i nød (Hagelund 2003:199). Hagelund hevder at et relativt strengt innvandringsregime er blitt skapt gjennom bruk av ord som likhet, sosial rettferdighet og anstendighet (2003:177). På den ene siden opprettholdes nasjonalstatens behov for kontroll over grensene – og på den andre siden opprettholdes et selvilde av Norge som et land med solidaritet og humanisme som kjerneverdier, hvilket gir oss et ansvar for å hjelpe dem som virkelig trenger det (Hagelund 2002:4). Det virker her naturlig å sette et skille mellom arbeidsinnvandring og asylsøkere, hvor egeninteressen må antas å være fremtredende i førstnevnte, mens Hagelunds fremstilling virker desto mer holdbar for asyl- og flyktningfeltet.

Som tidligere nevnt, presenterte den rødgrønne regjeringen i den første Soria Moria-erklæringen en intensjon om å føre en human, solidarisk og rettssikker politikk. Et viktig poeng hos Hagelund er imidlertid at det moralske aspektet i den innvandringspolitiske debatten er tvetydig, moralske argumenter er fleksible og kan forsvare vidt forskjellige

standpunkter. Å være anstendig kan sees som et kompromiss mellom etiske og praktiske hensyn, hvor vår moralske standard kan opprettholdes i den daglige praktiske politikken (Hagelund 2002:4; 2003:199).

*In a situation where immigration pressures are conceived to be far too overwhelming for a small welfare state to be able to accommodate them and where necessity of «restricted and controlled immigration» is beyond questioning, a decent stance is one where humanitarian responsibilities and values of solidarity and helping those truly in need are adhered to at the same time as immigration is kept in check. (Hagelund 2003:199)*

Det interessante her er at de etablerte verdiene på dette politiske feltet er plastiske. Ord som «human» og «solidarisk» er ikke intuitivt klare, men avhengig av tolkning. Da tiltakspakken ble lagt frem, argumenterte statsministeren og statsråden for å få ned antallet ubegrunnede asylsøknader og hindre misbruk av asylinstituttet, slik at man kunne hjelpe dem som trengte det mest. Dette var nødvendig for å sikre en rettferdig og human flyktningpolitikk, uttalte Stoltenberg og Andersen (Regjeringen 2008b). Jeg ønsker å finne ut mer om hvordan beslutningstakerne vurderte, definerte og eventuelt vektla verdimeslige aspekter ved innstrammings tiltakene.

### **3.4.3 Akseptabelt kostnadsnivå**

Til sist påpeker Kingdon at ethvert løsningsalternativ må vise at kostnadene ved en eventuell gjennomføring ikke vil bli urimelige. Dersom et forslag ikke er finansielt akseptabelt, er faren stor for at interessen for forslaget vil forsvinne (Kingdon 2003:138). Finnes det nok ressurser til å gjøre det som må gjøres? Koster tiltak A mer eller mindre enn tiltak B som allerede er iverksatt, eller andre foreslåtte tiltak? Hva er kostnaden ved innføring av tiltak A, versus kostnaden ved ikke å handle? Dette er velkjente økonomiske betraktninger (Rocheft og Cobb 1993:68).

Når det gjelder dette caset, er det rimelig å anta at det siste spørsmålet stod sentralt. De økende asylankomstene innebar økte kostnader og et betydelig budsjettpress. En innstramming som fungerte, og bremsset ankomstene, ville også dempe utgiftsveksten. Kostnadene ved nye lover og regler ville muligens vurderes som mindre viktige enn besparingene en virkningsfull innstramming ville gi på noe lengre sikt. I denne sammenhengen vil det bli interessant å se på hvordan de involverte aktørene tenkte omkring utgifter og budsjetter på sensommeren i 2008.

## 3.5 Politikkstrømmen

At policyideer blir til i policystrømmen, betyr ikke at det er der policy skapes. Tilblivelsen av politiske beslutninger og endringer er vevet sammen med hendelsene i politikkstrømmen (Kingdon 2003:146). Politikkstrømmen i Kingdons modell består av tre faktorer; svingninger i den *nasjonale stemningen*, balansen mellom *interesseorganisasjoner*, og administrativ og politisk *utskifting*.

Den nasjonale stemningen viser til stemningen i opinionen, som kan sørge for at noen temaer løftes opp, mens andre glemmes. Kingdon finner at politikere flest mener at de kan oppfatte hvordan stemningen er, og hvorvidt den er i endring. De har også stor tro på at det nasjonale humøret er av stor betydning – svingninger i opinionen skaper fruktbar jord hvor noen ideer kan gro, og andre ikke (Kingdon 2003:146-147). Den nasjonale stemningen «bor» ikke nødvendigvis i befolkningen som helhet. Politikere plukker opp signaler blant annet gjennom nasjonale, regionale og lokale møter, delegasjoner eller individer som oppsøker dem eller skriver brev, uttalelser fra interesseorganisasjoner, og lederartikler i aviser – og gjør deretter sine vurderinger av stemningen (Kingdon 2003:148-149). Ved politiske valg får det nasjonale humøret en mer direkte innflytelse, og velgerne får avgjøre hvem som skal styre landet, (eller fylket og kommunen) de neste fire årene.

Utskiftninger av politikere i storting og regjering, eller i staben i administrasjonen rundt, fører til at nye saker fremmes, mens saker som tidligere har vært viktige blir borte. Nye ansikter betyr nye saker (Kingdon 2003:153-154) – for eksempel gjennom politiske valg. Videre vil politikere være sensitive overfor balansen mellom viktige interesseorganisasjoner. Dersom alle interessegrupper på et politikkområde peker i samme retning, er det god grunn for politikerne å gå i nettopp den retningen. At flere interesseorganisasjoner er enige, betyr ikke at politikerne nødvendigvis vil følge dem. Men politikerne får en indikasjon på hvor store de politiske kostnadene eller gevinstene ved å fremme et bestemt løsningsalternativ kan bli. Ifølge Kingdon har imidlertid det nasjonale humøret i kombinasjon med politiske valg en særlig sterkt effekt på policyagendaen, og kan overskygge balansen mellom interesseorganisasjonene (Kingdon 2003:164).

Innstrammingen i asylpolitikken fant sted et knapt år før neste stortingsvalg, hvor de rødgrønne partiene håpet å oppnå sin andre regjeringsperiode. Fra opposisjonens side ble det hevdet at regjeringen hadde mistet kontrollen over asylankomstene, og det å vise handlekraft

på feltet var antakelig svært viktig. På dette tidspunktet fokuserte mediene på at Frp gikk frem på meningsmålingene, mens Ap gikk tilbake. Hvis det er slik at politikerne mener at de har fingeren på den nasjonale pulsen, er det mulig de oppfattet det nasjonale humøret som, skal vi si, innstrammingsvennlig. Trusselen om å bli byttet ut kan definitivt være virkningsfull. Å bli straffet ved valgurnene er ikke noe politikerne ønsker, og ideer til løsninger som kan gi en slik respons, vil bli torpedert, mener Kingdon (2003:163). I 2005 valgte velgerne i Norge en regjering som lovet en annen asyl- og flyktningpolitikk enn «Jern-Ernas». At de rødgrønne få år etterpå valgte et retningsskifte, kan virke påfallende. Ut fra Kingdons modell, skulle man forvente at regjeringsskiftet skapte et policyvindu hvor en mildere innvandrings- og asylpolitikk kunne skapes. En mulig forklaring er at de opplevde et stemningsskifte i (deler av) folket, og dessuten ville forsvare seg mot kritikk fra opposisjonen, som om et år senere skulle utfordre dem ved neste stortingsvalg. Hva interesseorganisasjoner angår, snakker vi på flyktningfeltet om organisasjoner som NOAS, Røde Kors og Norsk Folkehjelp. Dette er relativt store organisasjoner, som utvilsomt ville ha motforestillinger mot en innstramming i asylpolitikken. Muligens veide inntrykket av det nasjonale humøret og det forestående valget tyngre, og dette er noe jeg vil undersøke nærmere.

### **3.6 Policyentreprenører og mulighetsvinduer**

I policystrømmen nevnte jeg spesialistene på et politikkområde, som jobber med å utvikle forslag og løsningsalternativer. De aktørene som prøver å fremme sin «hjertesak», sitt favorittforslag («pet proposal»), kaller Kingdon for policyentreprenører. Disse entreprenørene jobber på ulike steder på den politiske arenaen, i og utenfor storting, regjering og departementer, i valgte og oppnevnte posisjoner, i interessegrupper og forskningsorganisasjoner. Entreprenørene investerer sine ressurser, tid, penger og krefter, med håp om en fremtidig avkastning. De bruker tid på å presentere sine ideer for ulike fora, med det som mål at nettopp deres forslag skal plukkes opp i en politisk beslutningsprosess når et mulighetsvindu åpnes (Kingdon 2003:122-123;179-180). Disse individene kan ikke kontrollere prosessen hvor mulighetsvinduet oppstår, kan spille en viktig rolle når koblingen av strømmene skjer. «Individuals don't control the waves, but they can ride them» (Kingdon 1994:221). Vinduet er en mulighet entreprenørene kan gripe – de får en sjanse til å koble de tre strømmene som tidligere var separate. Uten at entreprenører er tilstede, vil koblingen av strømmene antakelig ikke skje (Kingdon 2003:182). Men for at entreprenører skal lykkes, må

de være godt forberedt. Deres ide må være velutviklet og gjennomarbeidet, og allerede være «på folks lepper» (Kingdon 2003:181). Entreprenører som er klare, vil benytte enhver «bølge» som skulle oppstå. Dersom viktige personer blir oppmerksomme på et problem, vil entreprenøren presentere sitt forslag som en løsning, selv om dette forslaget i utgangspunktet ikke hadde noe med det nye problemet å gjøre (Kingdon 2003:182). I innledningsskapittelet så vi at de 13 innstrammingsiltakene fremstod som relativt spredte og fragmenterte. Dette kan være en indikasjon på at noen av tiltakene allerede hadde vært på tegnebordet tidligere, i andre sammenhenger, før problemene på asylfeltet oppstod.

Et mulighetsvindu er altså en mulighet for politisk handling. Policyentreprenører får sjansen til å fremme sitt favorittforslag, og må koble de tre strømmene i mulighetsvinduet for å få det til. Dermed kan en politisk beslutning om policyendring skje. Mulighetsvinduer kan være mer eller mindre forutsigbare. Noen vinduer åpnes rutinemessig, for eksempel som følge av budsjettssyklusen, mens andre er uforutsigbare og oppstår plutselig, for eksempel som følge av en krise. Et mulighetsvindu kan også oppstå som følge av såkalt «spillover» fra et annet politikkområde (Kingdon 2003: 186-194). Mulighetsvinduer er vanligvis åpne bare en kort stund – så entreprenører må gripe anledningen mens den er der (Kingdon 2003:166). Et mulighetsvindu åpnes enten på grunn av en endring i politikkstrømmen, eller fordi beslutningstakere blir oppmerksomme på et nytt problem, i problemstrømmen (Kingdon 2003:194), og et mulighetsvindu vil dermed være særlig tett knyttet til én av disse strømmene. Det at Norge opplevde en betydelig økning i asylankomstene i løpet av våren og sommeren 2008, kan ha åpnet et mulighetsvindu i problemstrømmen. En annen mulighet er at det forestående valget i 2009 innebar en endring i politikkstrømmen. Ifølge Howlett, Ramesh og Perl (2009:104-105), innebærer flerstrømmodellen minst fire mulige vinduer, selv om Kingdon selv ikke beskriver disse eksplisitt. Jeg vil nevne disse for å gjøre det litt klarere hva et mulighetsvindu kan være. De fire typene mulighetsvinduer er basert på relasjonen mellom deres opprinnelse, i problem- eller politikkstrømmen, og deres grad av institusjonalisering eller rutinisering. Altså ender vi opp med:

- *rutiniserte politiske vinduer*, hvor institusjonaliserte prosedyrer skaper forutsigbare mulighetsvinduer
- *politiker-initierte politiske vinduer*, hvor individuelle politiske aktørers oppførsel skaper mindre forutsigbare mulighetsvinduer



- *spillover-problemvinduer*, hvor relaterte saker dras inn i allerede åpne vinduer
- *tilfeldige problemvinduer*, hvor tilfeldige hendelser eller kriser åpner uforutsigbare mulighetsvinduer

Disse fire vindustypene passer inn i de to kategoriene av vinduer som Kingdon eksplisitt peker på, nemlig politikkvinduer og problemvinduer (Kingdon 2003:168). Dersom en entreprenør får sjansen til å koble sitt forslag til en endring i politikkstrømmen, finner hun også frem til et problem som forslaget kan være en løsning på. Og likeså dersom en entreprenør får sjansen til å koble sitt forslag til et presserende problem, vil hun forsøke å få med politiske allierte (Kingdon 2003:182). Ingen av strømmene er tilstrekkelige alene.

*If one of the three elements is missing – if a solution is not available, a problem cannot be found or is not sufficiently compelling, or support is not coming from the political stream – then the subject's place on the decision agenda is fleeting. (Kingdon 2003:178)*

Mulighetsvinduet er bare åpent en kort stund, og om ikke alle elementer er på plass da, er muligheten tapt og kommer kanskje ikke tilbake før etter lang tid (Kingdon 2003:166;170). Det er flere årsaker til at mulighetsvinduer lukkes. Deltakerne kan mene at de har behandlet problemet tilstrekkelig, eller de kan ha feilet. Dersom mulighetsvinduet åpnes omkring en hendelse som en krise eller katastrofe, er hendelsen i seg selv kortvarig og mulighetsvinduet lukkes etter en viss tid. Hvis det ikke finnes klare handlingsalternativer som kan takle det aktuelle problemet, er det ikke mulig å gripe sjansen mulighetsvinduet tilbyr og vinduet lukkes (Kingdon 2003:169). Her vil det være interessant å identifisere mulige policyentreprenører og deres betydning, og dessuten forsøke å vurdere hvorvidt et mulighetsvindu oppstod i 2008, og i så fall i hvilken av strømmene.

### 3.7 Seks spørsmål

Som vi har sett i dette kapittelet er det, med utgangspunkt i flerstrømmodellen, en hel del som skal klaffe for at en politisk beslutning skal skje.

*A problem is recognized, a proposal is available that can be related to the problem, and the political conditions are right. Advocates of proposals (policy entrepreneurs) seize on those times of opportunity (open policy windows) to hook their solutions to problems that seem pressing or to take advantage of such propitious political happenings as changes of administration. Something is done when the window is open, or the opportunity is lost, and entrepreneurs must wait for the next window to open. (Kingdon 1994:216)*

Basert på flerstrømmodellen har jeg laget seks forskningsspørsmål som jeg ønsker å finne svar på, som ledd i forklaringen av innstrammingen i asylpolitikken høsten 2008. I problemstrømmen er nøkkelen hvordan asylfeltet ble oppfattet, og spørsmålet er: a) Ble hendelsene på asylfeltet definert som et alvorlig problem? Det jeg her ønsker å se på, er hvorvidt indikatorer, tilbakemeldinger, spesielle hendelser og/eller budsjettspørsmål vakte beslutningstakernes oppmerksomhet i en slik grad at asylfeltet ble noe de ønsket å gjøre noe med.

I policystrømmen ligger tre spørsmål, som handler om egenskaper ved de potensielle løsningene. For det første: b) Ble de tilgjengelige løsningene ansett for å være teknisk og politisk gjennomførbare? Det jeg her er opptatt av, er først og fremst hvorvidt de tilgjengelige løsningene var noenlunde klare til implementering, og ikke innebar store politiske kostnader. Det neste spørsmålet er: c) Ble de tilgjengelige løsningene ansett for å være akseptable med tanke på gjeldende verdier? Med dette menes hvorvidt beslutningstakerne anså de tilgjengelige løsningene for å være kompatible med en human og solidarisk politikk. Til sist i policystrømmen vil jeg se på hvorvidt kostnadene av de tilgjengelige løsningene ble ansett som rimelige, altså: d) Ble de økonomiske konsekvensene av de tilgjengelige løsningene ansett for å være akseptable?

I politikkstrømmen vil jeg finne svar på følgende spørsmål: e) Ble det politiske klimaet oppfattet som fordelaktig for en innstramming? Her er målet å undersøke hvorvidt beslutningstakerne oppfattet den nasjonale stemningen og signalene fra interessegruppene som fordelaktige, samt hvorvidt det hadde skjedd noen utskiftninger av betydning.

Til slutt behandles policyentreprenører og mulighetsvinduer i sammenheng, og spørsmålet er: f) Oppstod det et mulighetsvindu på asylfeltet i 2008, som en eller flere policyentreprenører benyttet til å fremme tiltak for en innstramming? Her vil jeg forsøke å identifisere det Kingdon kaller et problemvindu eller et politikkvindu, og dessuten en eller flere entreprenører som deltok i denne politiske prosessen. Disse seks spørsmålene vil besvares i kapittel 5, når de empiriske funnene jeg har gjort legges frem. Men før det skal jeg presentere oppgavens forskningsstrategiske opplegg.

## 4 Betraktninger rundt metode og forskningsopplegg

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for forskningsstrategiske valg jeg har gjort i arbeidet med denne oppgaven. Hvilke metoder man anvender, avhenger av hvilke spørsmål man ønsker å finne svar på. Samtidig påvirker valg av teknikk hvilke slutninger man kan trekke fra de empiriske funnene. Denne oppgaven bygger på en kvalitativ tilnærming og kvalitative data. Det jeg er interessert i her, er å få innsikt i en bestemt politisk beslutningsprosess, en prosess som endte i en betydelig policyendring i norsk asylpolitikk. Casestudiet som forskningsdesign er gunstig i utviklingen av slik innsikt (Yin 2003:12), utviklingen av forståelse for kjeden mellom årsak og konsekvens. Casestudier knyttes vanligvis til kvalitative teknikker, en tradisjon jeg også skal følge. Gjennom kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter har jeg fått tilgang til vurderinger og observasjoner fra aktører som var sentrale i prosessen jeg tar for meg. Videre har jeg supplert med dokumentbaserte undersøkelser, både som bakgrunnsmateriale og utfylling av opplysninger fra intervjuene. Blant annet har pressemeldinger og de involverte aktørenes uttalelser i nyhetsmedier, samt interne instruksjoner og rundskriv fra departementet utgjort viktig materiale. En kvalitativ studie som denne, har sin styrke i muligheten til å gå i dybden, og være fleksibel og kontekstsensitiv. Dette er viktige egenskaper gitt målet om prosessuell innsikt. Som vi skal se om litt, innebærer den kvalitative tilnærmingen imidlertid også særlige utfordringer.

Jeg vil først ta for meg casestudiet som forskningsdesign, før jeg redegjør for min bruk av dokumentbaserte og intervjubaserte undersøkelser. Deretter følger et avsnitt om bearbeidelsen og analysen av datamaterialet, samt et avsnitt om oppgavens reliabilitet og validitet. Jeg har her lagt stor vekt på å være grundig i redegjørelsen for de grepene jeg har gjort, slik at enhver leser selv kan vurdere dette forskningsprosjektet og oppgavens relevans for andre kontekster.

### 4.1 En teoretisk fortolkende casestudie

#### 4.1.1 Casestudiet som forskningsdesign

*Although much of what we know about the empirical world is drawn from case studies (...), the case study method is held in low regard or is simply ignored. (Gerring 2004:341)*

Representanter for den tradisjonelle forståelsen av casestudier (N=1), som Geddes (2003) og Lijphart (1971), fokuserer på den begrensede muligheten til generalisering slike studier gir, og betrakter derfor casestudier som «mindreverdige». Det finnes imidlertid også mer ambisiøse syn på casestudiers muligheter, også til å utvikle eller teste generelle sammenhenger (Andersen 1997; George & Bennett 2004; Yin 2003). De ulike leirene har ulike definisjoner av hva en casestudie er – og her finnes en enorm spennvidde. Jeg stiller meg her i en mer moderat posisjon, og tar utgangspunkt i Gerrings forståelse av casestudiet som en dybdestudie av et enkelttilfelle, hvor målsetningen iallfall til en viss grad er å belyse et større univers av tilfeller (Gerring 2007:20). Jeg har valgt å gjøre en analyse av et enkelttilfelle, en politisk beslutningsprosess, som jeg ønsker å få en dypere forståelse av. Hensikten er ikke å trekke generelle slutninger i statistisk forstand. Ethvert case er imidlertid et tilfelle av noe, en del av en større klasse eller univers (Andersen 1997:68). Innstrammingen i asylpolitikken i 2008 er både et tilfelle av policyendring, og mer spesifikt et tilfelle av policyendring i norsk asyl- og flyktningpolitikk – blant flere mulige forståelser. Denne studien vil først og fremst kartlegge den politiske prosessen rundt endringen i 2008, men det betyr ikke at den bør betraktes isolert som et slags snapshot av en episode, slik Lijphart og Geddes kanskje ville hevde. I kvalitative studier gir det mening å snakke om overførbarhet fremfor generalisering, altså evnen til «å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige på andre områder enn det som studeres» (Johannesen m.fl. 2010:231). Ut fra min vurdering av casestudiet som forskningsdesign, vil denne studien kunne være relevant for en større kontekst. Jeg vil besvare det overordnede forskningsspørsmålet mitt [Hva kan forklare endringen i norsk asylpolitikk høsten 2008?] ved hjelp av en klart definert modell som er blitt utviklet og testet gjennom større studier i USA og Europa (Kingdon 1994; 2003; Zahariadis 1992; 1996; 2003). Jeg anser det som mulig at funnene og konklusjonene jeg kommer frem til, vil kunne si noe om drivkreftene i denne politiske prosessen, og om forutsetningene for policyendring på et sensitivt politikkområde i en opplevd krisesituasjon. Og i tillegg at jeg vil kunne bidra til å nyansere Kingdons teori, ved å undersøke nærmere hvordan og i hvilken grad den har gyldighet på dette feltet.

Valget mellom å finne ut mye om lite, eller lite om mye utgjør et vanlig forskningsdilemma (Gerring 2007:49) – ikke minst innenfor rammene for en masteroppgave. Jeg har valgt det første, en intensiv studie med dyp fremfor bred kunnskap som mål. Flerstrømmodellen peker på en rekke faktorer som må være tilstede for at en policyendring, som innstrammingen i asylpolitikken, skal skje. Hvordan aktørene i beslutningsprosessen vurderer problemet, de

tilgjengelige løsningene og det politiske klimaet, står sentralt. Og det er nettopp her casestudiet som forskningsdesign har sin styrke, i å forklare «hvorfør det gikk som det gikk», og gi en forståelse av aktører og deres intensjoner (Gerring 2007:49-50). Casestudier er svake når det gjelder å vise kausale *effekter* mellom variabler – men sterke på å identifisere kausale *mekanismer* (Gerring 2007:43-45; George & Bennett 2005:21-22). Jeg ønsker å kartlegge innstrammingsprosessen ved hjelp av flerstrømmodellen, og vil forsøke å identifisere kausale mekanismer i empirien, ut fra mekanismene Kingdon tegner inn i modellen.

#### 4.1.2 Fortolkning med teoretisk utgangspunkt

Denne studien kan kalles en teoretisk fortolkende casestudie (Andersen 1997:68-73). Hensikten er å bruke et teoretisk perspektiv i analysen av et empirisk case, «å anvende generaliseringer for å kaste lys over spesielle saker» (Andersen 1997:68). Et hovedproblem ved dette er at flere teoretiske perspektiver kan være like gyldige, jamfør Allisons berømte studie av Cubakrisen (1969). Min kombinasjon av et enkelt case, valgt på grunn av interesse for saksfeltet, og en enkelt analytisk modell, kan virke spinkel. Men muligheten for ny teoretisk innsikt er likevel tilstede, i skjæringspunktet mellom teorien og empirien, hvor ny kunnskap og nye teoretiske implikasjoner kan oppstå (Andersen 1997:55;72). Som vi har sett, er flerstrømmodellen en relativt omfattende modell, med svært mange komponenter. Med den som verktøy, vil jeg kunne undersøke svært mange aspekter ved mitt case, innstrammingsprosessen i 2008. Slik jeg ser det, oppfyller flerstrømmodellen Andersens krav om en tilstrekkelig kopling mellom teori og data – hovedbegrepene og sammenhengene i modellen «griper hovedhistorien» i caset mitt (Andersen 1997:70-71).

En åpenbar fare ved å ta utgangspunkt i en teori, er risikoen for forutinntatthet. «The paradox of theory is that at the same time it tells us where to look, it can keep us from seeing» (Vaughan 1992:195). Teorien kan styre blikket i en bestemt retning, og interessante observasjoner overses. Som jeg har redegjort for i det forgående kapittelet, innbyr imidlertid flerstrømmodellen til undersøkelse av svært mange aspekter ved et case. Med utgangspunkt i flerstrømmodellen vil jeg altså se på nokså mange variabler i den politiske prosessen i 2008. Dessuten finnes det rent pragmatiske hensyn, gitt rammene for en masteroppgave. Siden flerstrømmodellen er så omfattende, vil en utførlig studie med denne som utgangspunkt være tilstrekkelig tidkrevende nok. Ved å ta utgangspunkt i en teori unngår jeg dessuten en vanlig fallgrube i caseforskning, mangel på struktur. Casestudiers evne til å fange opp

kompleksiteten i empiriske hendelser, gjør at noen studier ender som nærmest ustrukturerte, ekstremt detaljrike fremstillinger (Andersen 1997:129-130;144). Som vi skal se senere, har imidlertid flerstrømmodellen her vært et utgangspunkt både for utviklingen av intervjuguide, analyseopplegg og oppgavestruktur.

## **4.2 Oppgavens empiriske grunnlag**

Formålet med denne studien er å få innsikt i en policyendringsprosess. Jeg valgte et case som interesserte meg, og ønsket å forstå hva som ledet frem til endringen i norsk asylpolitikk høsten 2008. For å kartlegge en prosess som denne, visste jeg at det ville være nødvendig å snakke med aktører som selv hadde vært involvert. Offisielle dokumenter vil ofte presentere en offisiell versjon av et hendelsesforløp, og skjule mer uformelle sider som kan være svært relevante i forskningssammenheng (Tansey 2007:767). Det skulle dessuten vise seg at aktuelle kilder som notater, møtereferater og lignende dokumenter ikke var tilgjengelige for meg, ettersom de først ville bli offentlige etter 25 års bindingstid (se 4.2.2.2). Dermed måtte intervjuene bli min primære datakilde, hvilket jeg for så vidt så for meg fra starten av. Materialet fra intervjuene utgjør altså hovedgrunnlaget for analysen, mens dokumentbaserte undersøkelser har fungert som et supplement. Jeg vil ta for meg sistnevnte først.

### **4.2.1 Dokumentbaserte undersøkelser**

Dokumenter av ulike slag vil være relevante for de fleste forskningsprosjekter (Tjora 2009:97; Yin 2007:113) Og i starten av masterprosjektet brukte jeg mye tid på forundersøkelser. Det bør påpekes at det ikke dreier seg om en systematisk tekstanalyse i streng forstand, som innholds- eller argumentasjonsanalyse. Jeg brukte mye tid på dokumentbaserte kilder, først og fremst for å opparbeide meg nødvendig bakgrunnsmateriale. Jeg forsøkte kort sagt å danne meg best mulig oversikt over tre ting: i) Det gjeldende lovverket, og hva endringene Bjarne Håkon Hanssen presenterte i mai og endringene Dag Terje Andersen presenterte i september gikk ut på, ii) den reelle situasjonen på asylfeltet fra januar 2008 og utover (ankomsttall, hendelser, etc.), og iii) den offentlige debatten (både politikere, befolkning og andre aktører). Jeg benyttet mange ulike kilder. For punkt i) var særlig lovtekster, budsjettmeldinger og interne rundskriv og instruksjoner fra departementet til UDI aktuelle, i tillegg til pressemeldinger og videoer fra pressekonferanser. Viktige kilder var innstillingen fra Utlendingslovutvalget (NOU 2004:20), kommentarutgaven av utlendingsloven (Vevstad 2010), Regjeringens

nettbaserte løpende oversikt over status for de ulike tiltakene (Justis- og politidepartementet) og regjeringens videoopptak fra pressekonferansene til arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen og justisminister Knut Storberget 15. mai 2008, og arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen og statsminister Jens Stoltenberg 3. september 2008 (Regjeringen 2008b; 2008c). UDI sine nettsider var en sentral kilde til statistikk og faktaopplysninger i forbindelse med punkt ii), men også medienes dekning av situasjonen. Jeg valgte å begrense meg til skriftlige medier, nærmere bestemt til avisene som er tilgjengelige i Retrievers arkivtjeneste Atekst. Atekst var en uvurderlig kilde, med tilgang til aviser over hele landet. Jeg valgte å søke i alle tilgjengelige aviser, i tidsrommet 1.1.2008-30.09.2008, slik at jeg kunne få oversikt over mediebildet utover vinteren og våren, og frem til etter at innstrammingstiltakene ble lagt frem. Jeg gjorde noen brede søk, som «asyl\*», hvor trunkeringen gjør at søket fanger opp alle treff som starter med ordet asyl. På denne måten fikk jeg opp mengder av sider, som jeg raskt gikk gjennom for å danne meg en oversikt. Ved hjelp av boolsk søketeknikk gjorde jeg også mer spesifikke søk som «motstand AND asylmottak» og «asyl\* AND krise». Gjennom mediene fikk jeg også et inntrykk av den offentlige debatten, punkt iii), med dekning av debatten mellom politikere, medlemmer av befolkningen, og andre aktører, som representanter for interesseorganisasjoner. Mye av dette arbeidet handlet om å legge et grunnlag for de senere intervjuundersøkelsene. Men de dokumentbaserte kildene har også fungert som et supplement til intervjudataene. Særlig videoopptakene fra regjeringens pressekonferanser om asylfeltet i mai og september, var viktige i den sammenheng. Jeg noterte ned det som ble sagt, og kategoriserte materialet på samme måte som intervjutranskripsjonene (se 4.2.2.4).

Som ved intervjubaserte undersøkelser – og alle andre undersøkelser for den del – er en kritisk vurdering av ens kilder nødvendig også her. Ethvert dokument tilhører en bestemt kontekst, og er skapt med en bestemt målsetning og målgruppe som ikke er identisk med casestudiets målsetning og målgruppe (Yin 2007:115). Uttalelsene politikerne kom med under sine pressekonferanser, samt uttalelser i nyhetsmedier, må tas for det de er: Politisk språkbruk preges av vaghet og flertydige eller åpne begreper. For politikere gjelder det å overbevise andre med sine argumenter. Begreper som er skjønnsavhengige og flertydige, er «verktøy» som lar mottakeren selv skape relativt frie konnotasjoner ut fra egen bakgrunn og forutsetninger. Politikernes uttalelser til mediene og befolkningen i forbindelse med innstrammingene i 2008, og deres uttalelser i intervjuene med meg to og et halvt år etterpå, er to forskjellige kontekster. Jeg mener intervjuene lot meg komme nærmere, «bakom» de ulike

«salgsargumentene» som ulike politiske aktører leverte i mediene i 2008. Som nevnt vil offentlige dokumenter som lovtekster og rundskriv bare vise en del av bildet, den formelle siden. Det var imidlertid viktig for meg å forstå de reelle endringene best mulig. Når det gjelder oversikten over mediebildet, har det selvsagt også sine svakheter. Journalister og redaktører vinkler sakene og fokuserer på visse elementer mens andre lukes ut. Dokumenter, som for eksempel avisartikler, kan imidlertid være anvendelige selv om de ikke alltid er korrekte og kan romme skjevheter (Yin 2007:113). For meg var det viktig å få oversikt over den offentlige debatten, som i stor grad foregår i mediene, og medienes dekning av situasjonen på asylfeltet. Hvordan mediene dekket prosessen er et interessant moment i seg selv, det sier noe om stemningen på feltet på dette tidspunktet. For eksempel var medienes ordbruk av interesse for meg, hvor ord som *krise* og *asylstrøm* begynte å dukke opp. En systematisk tekstanalyse ville blitt for tidkrevende, men ved hjelp av Atekst kunne jeg danne meg en viss oversikt over den offentlige debatten på asylfeltet i 2008.

#### **4.2.2 Intervjubaserte undersøkelser**

For å få innsikt i hvordan endringen i asylpolitikken høsten 2008 kom til, var jeg nødt til å få kunnskap om beslutningstagernes oppfatninger og vurderinger i forkant av og i løpet av beslutningsprosessen. Med flerstrømmodellen som kartleggingsverktøy, ønsket jeg blant annet å finne ut hvordan asylfeltet ble problematisert, hvilke løsninger som ble betraktet som aktuelle og hvordan aktørene oppfattet det politiske klimaet. Studien skulle forklare hvordan endringen i asylpolitikken skjedde, og å undersøke de tilgjengelige dokumentene ville bare avdekke deler av bildet. Notater og møtoreferater var som nevnt utilgjengelige for meg. Og selv med tilgang til referatene, ville intervjuer likevel ha vært nødvendig for å forstå hvordan beslutningstakerne tenkte før og under beslutningsprosessen. Intervjuer med nøkkelaktører kan gi data om de politiske debattene og handlingene som ligger bak en politisk beslutning, og muliggjør rekonstruksjon av politiske episoder (Tansey 2007:766-767).

Hensikten med intervjuene var å få tilgang til et utvalg av de involverte aktørenes kunnskap om endringsprosessen i 2008, og få grep om deres meninger og erfaringer. Dermed falt valget på semi-strukturerte intervjuer, med åpne spørsmål innenfor en noenlunde fast ramme. Åpne spørsmål gir informanten mulighet til å uttrykke seg friere og påvirke interaksjonen i intervjuet. Dermed er det mulig å få tilgang til informantens «livsverden» (Kvale 1997), og kompleksiteten som ligger i sosiale fenomener som en politisk beslutningsprosess (Ryen



2002:97; Johannesen m.fl. 2010:136-137). For min del var også fleksibiliteten ved semi-strukturerte intervjuer et pluss, siden de til en viss grad kan tilpasses den enkelte informanten og intervjusituasjonen (Johannesen m.fl. 2010:138-139). Jeg valgte å lage en intervjuguide basert på flerstrømmodellen, hvor de overordnede spørsmålene var faste mens jeg justerte noen av de underordnede spørsmålene og oppfølgingsspørsmålene fra intervju til intervju. Flerstrømmodellen, med dens mange elementer bidro altså til en struktur i intervjuene mine, slik at jeg unngikk å samle inn mye overflødig informasjon, og forenklet analysearbeidet i den forstand at svar fra ulike informanter i stor grad lot seg sammenligne (Ryen 2002:97; Johannesen m.fl. 2010:138-139).

#### **4.2.2.1 utfordringer ved intervjuer**

Å intervju politiske aktører, om noe som skjedde for omtrent to og et halvt år siden, er imidlertid ikke uproblematisk. Selv om informantene ble valgt fordi de på ulike vis hadde vært involvert i endringsprosessen, og dermed antakelig satt på unik kunnskap om prosessen, er det flere ting som kan ha påvirket informasjonen jeg fikk. Dette er det viktig å være klar over med hensyn til datamaterialets reliabilitet. Spørsmålet er hvorvidt jeg kan stole på funnene mine, og refleksjonene som nå følger inngår i vurderingen av det.

Intervjuing av nøkkelinformanter, eller eliteintervjuing, kan by på en del utfordringer (se f.eks. Aberbach & Rockman 2002; Goldstein 2002; Littig 2009; Pfadenhauer 2009; Rivera m.fl. 2002). Forskere ønsker å intervju nøkkelinformanter fordi de er ressurssterke og velinformerte, men nettopp dette kan gjøre det vanskelig for forskeren å beholde kontrollen i intervjusituasjonen (Andersen 2006:282; King & Horrocks 2010:57). I løpet av mine intervjuer gjorde jeg meg litt ulike erfaringer. Mange av informantene mine var svært engasjerte i asyl- og flyktningfeltet, og hadde mye å fortelle. Fordelen med dette var at nye interessante momenter dukket opp, bakdelen var at tiden til spørsmålene i intervjuguiden min ble knappere. Når jeg opplevde at informanter kom med digresjoner lot jeg dem som regel snakke en stund, før jeg igjen forsøkte å pense dem inn på «mitt spor» ved å stille spørsmål fra intervjuguiden. På den måten kom vi inn på nye momenter, og den aktuelle informanten fikk påvirke gangen i intervjuet. At intervjueren viser velvilje og åpenhet, er viktig (Ryen 2002:101-102). Når man intervjuer eliter, eller nøkkelinformanter, kan man oppleve at informanten – som er vant til å være den som stiller spørsmål og har kontroll – føler seg truet av rollebyttet (King & Horrocks 2010:57). I et av de første intervjuene mine, opplevde jeg å

komme i en slags konflikt med informanten. Måten jeg uttrykte meg på i et av de første spørsmålene, førte slik jeg opplevde det, til at informanten brukte mye tid i starten av intervjuet på en slags «forsvarstale». Det var overhodet ikke hensikten, men jeg ser at informanten kan ha følt seg og sin autoritet «truet». Det gikk litt bedre etterhvert, men jeg er av den oppfatning at jeg ikke helt greide å rette opp dette feiltrinnet i løpet av samtalen. Dette var selvsagt en svært beklagelig, men ikke uforståelig, følge av manglende erfaring i intervjuerrollen. Selv om jeg på forhånd hadde lest mye om intervjusituasjonen, hvor et av de første budene er å starte intervjuet med enkle spørsmål (Ryen 2002:102; Johannesen m.fl. 2010:141; Tjora 2009:61), er det liten tvil om at evnen til å gjennomføre gode intervjuer må utvikles gjennom erfaring. Fordelen med å gjøre feil, er anledningen til å lære av dem, og i de påfølgende intervjuene var jeg mer oppmerksom på dette.

Asyl- og flyktningfeltet er et sensitivt felt i norsk politikk, ikke minst for den rødgrønne regjeringen som består av tre partier med noe ulike standpunkter, og hvor alle tre opplever noe intern uenighet. Jeg ble mer og mer oppmerksom på dette, og i forberedelsen til og gjennomføringen av intervjufasen, var dette en viktig premiss. Når temaet for et intervju er sensitivt, er det ikke uvanlig at informanter holder tilbake eller omskriver informasjon, og dette kan skje både bevisst og ubevisst (Andersen 2006:181;191). Igjen kan nettopp det at nøkkelinformanter er kunnskapsrike, og dessuten vant til intervjusituasjonen, føre til problemer – de kan lettere «vinkle» informasjonen de gir. Siden jeg ønsket informasjon om en politisk prosess på høyt nivå, og dessuten på et felt som ble oppfattet som sensitivt, kan det tenkes at informantene mine hadde grunn til å i alle fall holde tilbake noe informasjon. At jeg ikke ville få svar på alt jeg lurte på, var jeg forberedt på før intervjufasen startet. Temaet for oppgaven min var en politisk prosess som ikke lå altfor langt tilbake, og som hadde foregått i en regjering som fortsatt satt i posisjon. I starten av hvert intervju valgte jeg å understreke at jeg forstod sakens sensitive natur, og at informanten selvsagt, slik de alltid kan, stod fri til å ikke svare på spørsmål dersom de ikke ønsket det. Selv om jeg visste at enkelte av spørsmålene mine kunne berøre ting informantene ikke ønsket å gå inn på, valgte jeg likevel å stille disse spørsmålene – så fikk det være opp til informantene om de ønsket å svare eller ikke. Når det gjelder informantenes eventuelle vinkling av informasjonen de gav meg, så er det utvilsomt ikke enkelt å gjennomskue slikt. Jeg skal komme tilbake til hvordan jeg tenkte rundt dette om litt.

I tillegg til å holde tilbake og vinkle informasjon bevisst, finnes det også ubevisste mekanismer i menneskesinnet som kan påvirke informantenes fortellinger og svar i en intervjusituasjon. Blant annet vil mennesker ofte rasjonalisere, rekonstruere det vi ikke helt husker ved å lage en historie som gir mening (Andersen 2006:191-193). Dette er imidlertid ikke noe statsvitene flest har kompetanse til å gripe an. Det er menneskelig å glemme, og ikke bare på grunn av tidsaspektet. De fleste av informantene hadde ikke den samme stillingen og heller ikke samme saksområde da jeg gjennomførte intervjuene. Overgangen til et annet saksfelt kan ha gjort at informantene ikke lenger var like godt inne i asylfeltet. Samtidig var jo poenget å intervju om hendelsene i 2008, ikke se det i sammenheng med dagens asylpolitikk.

Min taktikk overfor utfordringene med tilbakeholding og vinkling av informasjon, (både bevisst og ubevisst) var å forsøke å innta det Andersen (2006) kaller en aktiv intervjuerrolle. Før intervjufasen av arbeidet mitt, forsøkte jeg å opparbeide meg så mye forkunnskap som mulig, om asyl som politisk felt, hva de 13 innstrammingsiltakene gikk ut på, foregående hendelser (som endringene i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i mai), rollene til sentrale aktører (hvem var med, hvilken posisjon hadde mine informanter?), blant annet. Forkunnskapen gjorde meg mer bevisst på hva jeg trengte å vite for å svare på problemstillingen min, og hvordan jeg skulle bruke den korte tiden jeg hadde med hver informant for å få mest mulig relevant informasjon, samt litt bedre forberedt på hvilke svar jeg kunne forvente (jmf. Andersen 2006:290). Videre gjorde forkunnskapen meg bedre rustet til å avdekke inkonsistenser i informantenes svar, og stille kontrollspørsmål (Andersen 2006) under intervjuene. Jeg sjekket også i ettertid opp enkelte uklare momenter med noen av informantene.

Under temaet forkunnskap, må det nevnes at jeg i forkant av intervjuene ikke var helt klar over betydningen av endringene som skjedde under statsråd Bjarne Håkon Hanssen på våren i 2008, og relasjonen mellom hendelsene på våren og høsten. I løpet av de første par intervjuene kom informantene innom interessante momenter vedrørende punktene som ble lagt frem i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i mai. Disse punktene og det som skjedde rundt, kunne vært gjenstand for en komparativ analyse, sammenlignet med endringspakken som den nye statsråden, Dag Terje Andersen presenterte i september. Jeg vurderte det imidlertid slik at jeg var kommet for langt i prosjektet til å endre problemstillingen. En komparativ analyse ville nødvendigvis kreve langt mer informasjon om det første caset, muligens gjennom nye intervjuer med informantene jeg allerede hadde møtt,

endringer av avtalene som lå foran meg (utvide intervjudemaet og be om mer intervjudid), og en utvidelse av antallet informanter. Gitt tidsrammen for prosjektet og utfordringene ved å få tilgang til høyerestående politikere, virket dette for krevende. Jeg valgte i stedet å fortsatte som planlagt. Jeg var imidlertid mer bevisst på betydningen av vårens hendelser i de videre intervjuene, og fulgte dette opp i større grad. Dermed fikk jeg kunnskap om at det på flere måter er en spennende forskjell mellom Hanssens initiativ i mai og Andersens initiativ i september. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 5.

#### **4.2.2.2 Utvelging**

Gjennom noen uformelle samtaler tidlig i oppgaveløpet, ble jeg klar over at antallet potensielle informanter, altså aktører som hadde vært involvert i innstrammingsprosessen, var relativt lavt. Dette gjorde opplegget sårbart for både mangel på tilgang og frafall. Dessuten anså jeg sjansen for tilgang til en del av de involverte aktørene som svært liten. Til syvende og sist var beslutningen om innstramming i asylpolitikken en avgjørelse som ble tatt i regjeringens underutvalg, altså av de tre partilederne. Jeg valgte i stedet å sikte meg inn på personer noe lavere i systemet, som jeg antok kunne sitte på like verdifull kunnskap. Som en av informantene påpekte, har personene som til slutt fatter de politiske beslutningene sjelden detaljkunnskap om alle enkeltsaker og -forslag.

Både mine strategiske betraktninger og spørsmålet om tilgang spilte inn da listen over informanter ble til. Jeg ønsket ikke et representativt utvalg, men en form for strategisk intensivt utvalg: et hensiktsmessig utvalg bestående av personer som ville kunne bidra med mye informasjon (Johannesen m.fl. 2010:106-107). Poenget var å skaffe informanter som kunne gi meg mest mulig kunnskap om endringsprosessen i 2008. Men dette ønsket måtte kombineres med spørsmålet om tilgang, hvilke av de potensielle informantene ville ha tid og lyst til å bli intervjuet? Gitt at dette var et prosjekt på masternivå, var det som sagt noen potensielle informanter som ble valgt bort grunnet den smale sjansen for tilgang. En av nøkkelinformantene, som jeg mener ville vært svært verdifull å få med, valgte å si nei av hensyn til vedkommendes tid og kapasitet. I et prosjekt som dette, hvor temaet var en beslutningsprosess på regjeringsnivå og de involverte var mennesker med stramme timeplaner, ville det nesten vært uvanlig om alle potensielle informanter takket ja.

Verre var det at tilgangen til byråkratene lå stengt for meg. Dette var noe jeg ikke var forberedt på på forhånd, og jeg opplevde det som et stort tilbakeslag for oppgaven. Jeg ønsket

å intervju personer som hadde vært involvert fra embetsverkets side, siden byråkratene har som oppgave å bistå politikerne i sitt arbeid. Byråkratene på departementsnivå holder oversikt over sine saksfelt, «plukker opp» problemer, og forbereder og utreder mulige løsninger som legges frem for politikerne. Særlig arbeidet med potensielle løsninger relatert til asylfeltet og situasjonen i 2008, ville det vært svært verdifullt for meg å få kunnskap om. Jeg skrev derfor til Statsministerens kontor (SMK), som hadde hovedansvaret her, og la frem prosjektet mitt. Resultatet ble et avslag. SMK henviste til at «[d]et er fast praksis at det ikke refereres til innholdet i slike interne politiske beslutningsprosesser overfor andre enn medarbeidere i departementene med et tjenstlig behov. Praksis fulgt av ulike regjeringer har vært at det først gis innsyn i en avgått regjerings notater, møtetreferater mv. etter utløpet av en bindingstid på 25 år» (Statsministerens kontor 2011). Dermed var både tilgangen til involverte byråkrater og eksisterende dokumenter i saken stengt, noe verken jeg eller veileder hadde forutsett på forhånd. Dette ble delvis oppveiet av noen uformelle samtaler jeg var så heldig å få gjennomføre – men jeg anser det likevel for et tap for oppgaven.

Jeg endte opp med en liste over 10 potensielle informanter, som på ulike vis hadde vært involvert i endringsprosessen, hvorav 9 sa ja til å stille opp. En anonymisert oversikt over informantene finnes som vedlegg. Jeg ønsket å intervju personer som hadde hatt ulike roller i endringsprosessen, for å få flere perspektiver på hendelsesforløpet. Alle tre regjeringspartier var representert, med hovedvekt på Arbeiderpartiet, som jo hadde ministerposten i Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Og blant informantene fantes både stortingspolitikere og politiske medarbeidere i departementene. Selv om jeg svært gjerne ville hatt flere informanter, er det ganske vanlig å ha færre enn ti informanter i et mastergradsprosjekt som dette (Johannesen m.fl.2010:104, Ryen 2002:93). Det gjør også antallet intervjuer og mengden datamateriale mer håndterbart gitt tidsrammen som ligger til grunn.

#### **4.2.2.3 Planlegging og gjennomføring av intervjuer**

Men minst like viktig som å oppnå tilgang, er det som skjer etterpå – selve intervjuet (Aberbach og Rockman 2002:674). Jeg valgte semi-strukturerte intervjuer, for å kunne fange opp de involverte aktørenes erfaringer og vurderinger av ulike sider ved den politiske prosessen i 2008. Et pluss med semi-strukturerte intervjuer er dessuten at eliter eller nøkkelinformanter kan føle seg mer komfortable med å få svare relativt fritt (Aberbach og Rockman 2002:674). Å skape en avslappet stemning, eller etablere rapport, er svært viktig

(King & Horrocks 2010:48; Leech 2002:665-666; Tjora 2009:58). Jeg startet hvert intervju med å presentere meg selv og prosjektet, og forsøkte å legge et best mulig grunnlag for å kunne stille potensielt sensitive spørsmål. Slik jeg opplevde det, fløt samtalene stort sett godt, og informantene var åpne så langt det lot seg gjøre, enkelte mer enn andre. Trolig er det enklere å oppnå rapport med mennesker som er vant til å bli intervjuet.

Etter presentasjonen begynte jeg med noen introduksjonsspørsmål om informanten selv. Intervjuguiden min var basert på Kingdons flerstrømmodell, og delt inn i spørsmål om problemforståelse, spørsmål om tilgjengelige løsninger, spørsmål om politiske forhold, spørsmål om sentrale aktører, og til slutt en «annet»-post. Det anbefales vanligvis at en starter med enkle spørsmål, og vente med sensitive spørsmål til midten eller slutten av intervjuet (Johannesen m.fl 2010: 141-142; Leech 2002:666). Slik jeg tenkte, ville sentrale aktører i endringsprosessen kunne være et tema enkelte ikke ønsket å snakke så mye om, og det passet derfor ta dette mot slutten av intervjuene. Jeg regnet imidlertid med å kunne støte på sensitive temaer flere steder, og antok at ulike informanter kunne ha ulike oppfatninger om hva de ønsket å snakke om og ikke. Derfor la jeg vekt på å stille alle spørsmål på en åpen og ikke-dømmende måte, og hele tiden være åpen for at informanten kunne nekte å svare. Ellers forsøkte jeg å følge vanlige råd som å ikke stille ledende eller flerleddsspørsmål, og avsluttet intervjuene på en positiv måte.

Intervjuene foregikk i hovedsak på informantenes kontorer, og det var satt av omlag en time til hvert intervju. Jeg brukte lydopptaker på alle intervjuene, i tillegg til notater. På denne måten kunne jeg være sikker på at jeg ikke gikk glipp av viktig informasjon – å gjøre fyldige notater samtidig som man skal lede samtalen fremover er svært krevende og krever trening. Ingen av informantene hadde noe imot at samtalen ble tatt opp, og jeg anser sjansen for at de lot seg påvirke av opptakeren under samtalen som liten. I notatene underveis skrev jeg ned innfall og nye tanker og refleksjoner, samtidig som noteringen kan tolkes som et tegn på min interesse i samtalen. Lydopptakene gjør dessuten at jeg kan gjengi ordrette sitater i presentasjonen av det empiriske materialet.

#### 4.2.2.4 Bearbeiding av datamaterialet

Etter hvert av intervjuene gjorde jeg noen korte notater, som supplerte de jeg hadde gjort underveis i intervjuet. Dermed hadde jeg en slags kortversjon av hovedinntrykket jeg hadde fått av hver samtale. Deretter begynte jeg arbeidet med transkriberingen. Jeg valgte å gjøre en enkel versjon av full transkribering, der jeg så nøyaktig som mulig noterte hvert ord som ble sagt, i tillegg til ikke-verbale elementer som pauser, nøling, latter, toneleie. Dette var selvsagt tidkrevende, men jeg mener det var verdt det. Å bare skrive oppsummeringer at det som blir sagt, å rydde i informantens språk, eller unnlate å notere ikke-verbale uttrykk, øker risikoen for at viktig informasjon går tapt (King & Horrocks 2010:143-149). Til tross for at en times intervju tok meg omlag en dags konsentrert etterarbeid, opplever jeg at dette arbeidet gav meg en nærhet til materialet som jeg ikke ville vært foruten.

I tillegg til tekstene fra de dokumentbaserte undersøkelsene, satt jeg med et stort tekstmateriale fra intervjuene. Utskriftene fra hvert intervju lå på rundt 10 maskinskrevne sider, hvilket utgjør et materiale på omlag 90 sider. Å arbeide med intervjuer handler også om å arbeide med tekst. I håndteringen av lovttekster, instruksjer og rundskriv var poenget først og fremst bakgrunnsinformasjon, faktakunnskap, og dermed leste jeg dette materialet mer bokstavelig. I avisartiklene, pressekonferansene og transkripsjonene fra intervjuene var poenget fortolkning, å forsøke å finne frem til informantenes, eller de som uttalte seg, sine vurderinger og forståelser.

I bearbeidingen av datamaterialet, var Brymans enkle veiledning for kvalitativ dataanalyse et nyttig utgangspunkt (Bryman 2004:408-409). Intervjuguiden var som sagt basert på oppgavens teoretiske grunnlag, og analyseopplegget ble tett knyttet til flerstrømmodellen. Både notatene fra intervjuene og pressekonferansene ble grovt delt inn etter intervjuguiden. Jeg leste gjennom dette materialet i flere runder, og etterhvert begynte jeg å bruke markeringstusjer for å «kode» inn i kategorier som var basert på komponentene i flerstrømmodellen. I løpet av gjennomlesningene ble jeg klar over noen uklarheter, og tok som nevnt kontakt med de aktuelle informantene for å få sjekket opp disse.

Deretter gikk jeg systematisk gjennom innholdet i kategoriene, og forsøkte å «pusle sammen bitene». Noen uttalelser stakk seg raskt ut som aktuelle for sitering i oppgaven, mens dette arbeidet i stor grad handlet om å få et helhetsinntrykk av materialet og meningene som lå i det. Sitater kan ikke stå alene. En forsker må selv sammenfatte sine kilder og legge frem

meningen i dem. Både sender og mottaker former tekstens mening, og leseren vil ikke nødvendigvis forstå et sitat på samme måte som forfatteren. Ved å legge frem meningen i materialet med egne ord, kommer forfatterens mening og oppfatning av materialet frem – og dette er noe leseren har krav på (Kjelstadli 1992:171).

## 4.3 Validitet og reliabilitet

I dette kapittelet har jeg berørt flere ting som har med oppgavens validitet og reliabilitet å gjøre, men vil avslutningsvis komme mer eksplisitt inn på disse kvalitetskriteriene. Validitet og reliabilitet har med kvaliteten på et forskningsdesign å gjøre. Ifølge Cook og Campbells (1979) validitetssystem, finnes det fire typer validitet i kausale undersøkelser. Den første, validiteten til de statistiske konklusjonene, er ikke relevant her, og vi ender dermed opp med ytre validitet, indre validitet og begrepsvaliditet. Når vi legger til reliabilitet har vi altså fire kriterier, som vanligvis vurderes i forbindelse med samfunnsvitenskapelige undersøkelser (Yin 2007:54). Widerberg påpeker at kravene til validitet og reliabilitet har oppstått innen kvantitativ forskning, og mener at de ikke passer for kvalitative forskningsopplegg. «Hensikten er jo ikke her at forskeren skal kunne være utskiftbar (reliabilitet) eller at det er helt bestemt på forhånd hva man skal måle (validitet),» skriver Widerberg (2001:18). Hun fokuserer i stedet på at kvalitative forskere, som de kvantitative, skal være saklige og pålitelige – gjennom å redegjøre for egne valg og tolkninger gjennom hele forskningsprosessen. Yin mener på sin side at kravene til validitet og reliabilitet kan anvendes også på casestudier som denne (Yin 2007:54). Vurderingen av kvalitative studier ut fra et kvantitativt perspektiv, har ofte ført til at kvalitative forskningsopplegg har blitt betraktet som underordnede, hvilket jeg mener er en feilslutning. Likevel gir det ikke mening å avvise kravene om validitet og reliabilitet – men heller tilpasse dem det faktum at kvalitative studier har andre styrker enn kvantitative studier.

### 4.3.1 Tre typer validitet

Når det gjelder ytre validitet, snakker man fra et kvantitativt perspektiv om generalisering, altså hvorvidt slutningene fra undersøkelsen kan sies også å gjelde utenfor utvalget man har undersøkt. Dette gir ikke mening i kvalitative studier som denne, hvor man ikke tar for seg representative utvalg. I stedet kan vi som nevnt tidligere snakke om overførbarhet, altså at forklaringer, beskrivelser, fortolkninger og begreper kan være nyttige også utenfor det som



studies. I dette tilfellet at min beskrivelse og forklaring av innstramningen i den norske asylpolitikken høsten 2008, kan være nyttig i andre sammenhenger.

Overførbarheten eller relevansen for andre hendelser og sammenhenger, må imidlertid sees i forbindelse med hvor godt denne oppgaven oppfyller andre kvalitetskriterier. Både indre validitet og begrepsvaliditet løftes av Gerring (2007) frem som sterke sider ved casestudier. Indre validitet handler om sammenhengen mellom variablene man undersøker, og muligheten til å etablere årsakssammenhenger. Som jeg var inne på tidligere, er casestudier gunstige for å identifisere kausale mekanismer. Ved å gjennomføre en casestudie, har jeg med utgangspunkt i Kingdons flerstrømmodell fått innsikt i drivkrefter og mekanismer som var sentrale i innstrammingsprosessen på asylfeltet i 2008, og kommet frem til det jeg mener er en troverdig forklaring på hvorfor det gikk som det gikk. Denne årsakssammenhengen, som jeg kommer tilbake til i kapittel 5 og 6, ville jeg vanskelig fått taket på uten en dybdestudie som denne. Dersom en forsker konkluderer med en sammenheng mellom variablene x og y, og overser at variabel z kan ha ledet til y, er den indre validiteten lav (Yin 2007:57). Jeg kan ikke utelukke at det kan finnes variabler som jeg ikke har tatt for meg, som har påvirket utfallet, altså innstramningen i asylpolitikken høsten 2008. Styrken ved flerstrømmodellen er imidlertid at denne omfatter svært mange variabler og berører flere områder ved en politisk prosess, hvilket styrker muligheten for å gi en plausibel forklaring på en policyendring, som denne. Yin (2007:57) påpeker at man i casestudier trekker slutninger om forhold som ikke kan iakttas direkte. Det er derfor viktig å stille seg spørsmålene: Er slutningen korrekt? Har jeg tatt høyde for alle rivaliserende forklaringer og muligheter? Peker funnene i samme retning? Ifølge Yin (2003:98-99) kan triangulering, både når det gjelder metode og kilder, styrke den indre validiteten. At jeg både har gjort dokumentbaserte og intervjubaserte undersøkelser, benyttet flere skriftlige kilder og flere informanter, taler altså for en styrket indre validitet. At jeg har tatt høyde for alle potensielle rivaliserende forklaringer, kan jeg ikke stå inne for. Men det ser ut til at funnene jeg har gjort peker i samme retning, og jeg mener det er hold i de slutningene jeg kommer med i kapittel 5 og 6.

Når det gjelder begrepsvaliditet, handler det om operasjonalisering av begreper – altså hvorvidt de operasjonaliserte variablene måler de relevante begrepene. Fra Gerrings perspektiv er begrepsvaliditeten en styrke ved casestudier. Gjennom nærkontakt med fenomenet man studerer, kan man undersøke om en operasjonalisering er god nok. Yin på sin side påpeker at kritikere av casestudier pleier å trekke frem at operasjonaliseringen i

casestudier ofte ikke er tilstrekkelig og at data er samlet inn ut fra subjektive vurderinger (Yin 2007:55). En måte å øke begrepsvaliditeten til et undersøkelsesopplegg, er å benytte flere empiriske kilder (Yin 2007:56), noe jeg også har gjort. Spørsmålet om begrepsvaliditet er et spørsmål om relasjonen mellom teori og empiri. I denne oppgaven har innhenting av empiri vært basert på Kingdons flerstrømmodell og komponentene i denne. De tre strømmene utgjør tre sett med variabler, og de operasjonaliserte variablene er tett knyttet til Kingdons modell. I teorikapittelet, hvor jeg redegjør for de ulike komponentene i modellen, fremkommer det hvilke variabler som er aktuelle å undersøke. I tillegg har jeg formulert seks forskningsspørsmål og spesifisert hva disse innebærer. I dette opplegget er det vanskelig å operasjonalisere begrepene mer nøyaktig. Hva som skal legges i et «alvorlig problem» eller en «politisk kostnad» ved et politisk tiltak, er et tolkningsspørsmål, og informantene i datamaterialet kan potensielt tolke disse størrelsene ulikt – og et viktig poeng i denne oppgaven er å få innsikt i hvordan beslutningstakerne vurderte og tenkte rundt ulike sider ved situasjonen og prosessen i 2008. Komponentene i modellen, ikke minst mulighetsvinduet som kan være litt vanskelig å få grep om, er ikke matematiske størrelser som kan måles nøyaktig.

### **4.3.2 Reliabilitet**

Det siste kvalitetskriteriet er kravet om reliabilitet, hvor kvalitative studier som casestudier har en kjent svakhet. Reliabilitet handler om troverdighet og etterprøvbarhet. I prinsippet skal en annen forsker, som gjør samme undersøkelse som jeg har gjort, komme frem til de samme funnene og slutninger (Yin 2007:59). Dette er utvilsomt problematisk i kvalitative studier som denne, hvor betydningen av fortolkning er stor. Noe jeg har blitt mer og mer bevisst på, er at jeg selv på et vis er forskningsredskapet her. Hvilke spørsmål jeg stiller, hvordan jeg transkriberer, hvordan jeg oppfatter og forstår det som blir sagt, hvilke sitater jeg velger ut – alt handler om fortolkning. Slik sett virker påstanden om at en annen ville komme til samme resultat som meg, søkt. Men som Widerberg påpeker, skal en kvalitativ forsker naturligvis være både saklig og pålitelig – noe forskeren kan vise gjennom grundig dokumentasjon av forskningsprosessen (Widerberg 2001:18). Dette kapittelet inneholder en relativt fyldig redegjørelse for måten jeg har gått frem på i denne undersøkelsen, og jeg har gjennom kapittel 4.2 redegjort for en rekke forhold som kan ha påvirket datamaterialet mitt, slik at enhver som leser denne oppgaven selv kan vurdere dens holdbarhet. Jeg har forsøkt å følge Yins råd om å «(...) genomföra studien som om det fanns någon som hela tiden kontrollerade vad man sysslade med» (Yin 2007:59). Styrken som ligger i casestudiers fleksibilitet – og ikke minst i

bruken av teknikker som semi-strukturerte intervjuer – har imidlertid en tilsvarende svakhet i mangelen på standardisering, som utfordrer kravet om reliabilitet. Denne utfordringen for spørsmålet om denne oppgavens etterprøvbarehet og troverdighet, kan bare avhjelpes gjennom dokumentasjon, hvilket har resultert i dette nokså omfattende metodekapittelet.

## **5 Innstrammingen i lys av flerstrømmodellen**

I denne delen av oppgaven har jeg valgt å kombinere presentasjonen av mine empiriske funn og analysen av disse, og vil både beskrive og fortolke funnene jeg har gjort. Innledningsvis vil jeg gjøre nærmere rede for hva de ulike tiltakene egentlig innebar. Den videre oppbygningen av kapittelet bygger på Kingdons modell, og jeg følger her den samme strukturen som i teorikapittelet. Jeg skal gjennomgå mine empiriske observasjoner i hver av strømmene i flerstrømmodellen, før jeg tar for meg observasjonene i forbindelse med policyentreprenørene og mulighetsvinduet. I hvert av underkapitlene er hensikten å gi et svar på de tilhørende spørsmålene som ble stilt i kapittel 3.7.

Som nevnt i metodekapittelet (se 4.2.2.1) ble jeg i løpet av de første intervjuene klar over relasjonen mellom endringene Bjarne Håkon Hanssen hadde gjort i mai 2008, og endringspakken som kom i september. Jeg ble bevisst på forskjellene mellom disse to situasjonene og initiativene, og i dette kapittelet vil jeg bruke disse ulikhetene til å tydeliggjøre faktorene som var tilstede på sensommeren og høsten 2008, og slik jeg ser det, gjorde en omfattende policyendring mulig.

### **5.1 De 13 innstrammingstiltakene**

Før jeg kommer inn på den politiske prosessen, vil jeg vie noen sider til utfallet av denne prosessen: innstrammingstiltakene. Jeg vil redegjøre for tiltakene, og hva disse egentlig innebar. Som i innledningskapittelet presenteres tiltakene i fire grupper, altså tiltak som omhandler saksbehandlingsprosedyrer, tiltak som omhandler individuell vurdering, tiltak som omhandler tilbakeføringsavtaler og de gjenstående ikke relaterte tiltakene. Jeg starter imidlertid med et blikk på tiltakspakken som helhet.

#### **5.1.1 Et retningsskifte**

De 13 tiltakene ble lagt frem av statsminister Jens Stoltenberg og arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen 3. september 2008. På pressekonferansen ble tiltakene presentert som en pakke som skulle få ned antallet asylsøkere uten beskyttelsesbehov, eller «grunnløse asylsøkere», som Stoltenberg og Andersen kalte dem.

Denne policyendringen er interessant av flere årsaker. Som nevnt i innledningskapittelet, fremstår tiltakene som nokså spredte. Ordet hagletaktikk er blitt brukt for å beskrive denne omfattende endringspakken, fordi det kan virke som om regjeringen samlet sammen en bunke med tiltak, med håp om at noen av dem ville treffe mål (Brekke og Aarseth 2009:57). På pressekonferansen og i mediene i ettertid, ble det lagt vekt på ønsket om å sende «klare signaler» om at norsk praksis ikke skulle være «snillere» enn andre sammenlignbare lands praksis. Sverige og Danmark ble typisk trukket frem i denne sammenhengen. Og om ikke hvert av de 13 tiltakene nødvendigvis innvirket på sakene til så mange asylsøkere, signaliserte denne omfattende pakken, og måten man snakket om tiltakene på, et retningsskifte. Mens den rødgrønne regjeringen i sin første regjeringsplattform, Soria Moria I, erklærte at de ønsket en human, solidarisk og rettssikker asylopolitikk, og i større grad å lytte til FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) sine anbefalinger, kan denne tiltakspakken tolkes som et langt steg i motsatt retning. I forbindelse med tiltak fem, som strammet inn politikken for familieetablering og familiegjenforening, uttalte Jens Stoltenberg at dette var et virkemiddel som «(...) vil bidra til å gjøre det noe mindre fordelaktig å komme til Norge, fordi man da må enten ha vært i arbeid i fire år eller i utdanning i fire år før man kan få familieetablering eller familiegjenforening.» Selv om dette gjaldt en forholdsvis liten gruppe, hvilket Stoltenberg understreket, innebar det jo at personer som hadde fått opphold på humanitært grunnlag – som UDI altså mente oppfylte kravene for opphold – ikke ville kunne få ektefelle eller mindreårige barn til Norge, før etter minst fire år. Ifølge mine informanter mente flere personer både innen SV, Sp og Ap at dette var «direkte inhumant». Videre kan noen av tiltakene, som jeg skal komme tilbake til i neste avsnitt, tolkes som forsøk på å øke norske myndigheters handlingsrom på asylfeltet, og distansere seg fra UNHCRs anbefalinger. I sum kan de 13 tiltakene betraktes som en betydelig policyendring, og ikke minst et betydelig retningsskifte i norsk asylopolitikk.

### **5.1.2 Endringer i saksbehandling**

Fire av tiltakene omhandlet endringer i saksbehandlingsprosedyrer (7,10, 12 og 13, se vedlegg). Tiltak syv var innbakt i den nye utlendingsloven, men ble nå tidligere iverksatt enn planlagt. Tiltaket fastslo at departementet kunne etablere praksis som er i strid med UNHCR sine anbefalinger, dersom dette følger av instruks fra departementet til UDI. Hovedregelen i slike tilfeller er at det kreves at minst én representativ sak skal avgjøres i stornemnd, men dette skulle altså ikke gjelde dersom departementet instruerte UDI til å se bort fra UNHCR

sine anbefalinger. Advokat Arild Humlen, leder for Advokatforeningens rettssikkerhetsutvalg, uttalte følgende i forbindelse med innstrammingen: «Utlendingsloven sier at hvis internasjonale regler Norge er bundet til gir bedre vern for utlendinger enn norsk lov, skal de internasjonale følges. Regjeringen bryter derfor loven når de nå lar det nasjonale synet få forrang framfor høykommissæren. Styringssignaler umyndiggjør den juridiske ekspertisen i forvaltningen. Vi kan ikke si at vi forplikter oss til internasjonale konvensjoner og så lage et system som bryter med disse» (Dagsavisen 2008a). Dette tiltaket kom overraskende på mange med tanke på at de rødgrønne partiene i sin første regjeringsplattform hadde erklært at: «Regjeringen vil føre en flyktningpolitikk som i større grad tar hensyn til anbefalingene fra FNs høykommissær for flyktningers (UNHCR) anbefalinger» (Regjeringen 2005:70). Tiltaket kan tolkes som et forsøk på distansering fra UNHCRs anbefalinger, og et ønske om større handlingsrom for norske myndigheter.

Både nummer ti og tretten på tiltakslisten omhandlet etablering av hurtigere behandling av sakene til individer som enten ikke bidro til å avklare sin identitet, eller tilhørte en gruppe som erfaringsvis har høy andel avslag. Det tolvte tiltaket omhandlet en begrensning av nemndmøtebehandlinger i UNE. I et rundskriv fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), ble det understreket at dette er en tids- og ressurskrevende avgjørelsesform i UNE. Derfor skulle bare vesentlige tvilsspørsmål i en sak avgjøres av nemndmøtet (AID 2009). Det siste tiltaket kan sies å forverre søkerens situasjon i den forstand at kvaliteten på avgjørelsen muligens ikke lenger ville være den samme.

### **5.1.3 Økt fokus på individuell vurdering**

På tiltakslisten var det også flere punkter som forsterket den individuelle vurderingen av saker (1, 2 og 4). Det første tiltaket på listen fastslo at opphold på humanitært grunnlag ikke skulle gis som følge av en gruppevurdering, men en individuell behandling av den enkeltes retursituasjon. Forvaltningen hadde før innstrammingen i visse tilfeller valgt en gruppevurdering ut fra etnisk eller nasjonal tilhørighet, i grupper som erfaringsvis hadde høy andel innvilgelser av oppholdstillatelser. AID påpekte i et rundskriv at «(...) en slik praksis kan oppmuntre til betydelige ankomster av asylsøkere som anser seg for å tilhøre en slik gruppe, og gi et uriktig inntrykk av at opphold på humanitært grunnlag er en rettighet for disse søkerne» (AID 2009). Punkt nummer to på regjeringens tiltaksliste, kan sies å være relatert til dette. Det neste tiltaket innebar nemlig at opphold på humanitært grunnlag ikke

skulle innvilges bare på grunn av manglende tilknytning til et geografisk område, i saker som omhandler internflukt. Internasjonal flyktningrett tilsier at dersom en flyktning kan få beskyttelse i hjemlandet, altså at vedkommende har et såkalt internt fluktaalternativ, så vil vedkommende ikke kunne få flyktningstatus etter Flyktningkonvensjonen (Vevstad 2010:209-210). Dersom det finnes trygge områder i hjemlandet, kan en asylsøker nektes opphold og sendes dit. Regjeringens nye tiltak innebar at asylsøkere også kunne sendes til områder de ikke hadde noen tilknytning til. Internasjonal flyktningrett påpeker imidlertid at det ikke må fremstå som urimelig å kreve at asylsøkeren bosetter seg i en annen del av hjemlandet sitt – vedkommende må ha mulighet til å leve et normalt liv der (Vevstad 2010:211). Andreas Furuseth, juridisk rådgiver i Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), mener tiltak en og to var spesialdesignede tiltak særlig for afghanske asylsøkere, som utgjorde en stor andel av de totale asymlankomstene. «Før innstrammingen var praksisen at man som en hovedregel gav opphold til afghanere som kom fra utrygge områder, og ikke hadde tilknytning til mer sikre områder i landet. UNHCR stod for vurdering av hvilke områder som var ansett sikre». (Furuseth 2010 [samtale]) Dermed fikk de fleste opphold, med unntak av personer med helt spesielle ressurser. Nå ble dette snudd på hodet, slik at stort sett alle fikk avslag, med unntak av helt spesielt ressurssvake. Furuseth sier dette kunne vært greit nok dersom det var rimelig å henvise folk til disse områdene. «Men UNHCR og andre mener at det å etablere seg i Afghanistan, i områder uten tilknytning, er så vanskelig at det kan man ikke forvente, hvis man skal ha et minimum av livsutfoldelse,» sier Furuseth.

Tiltak fire fremmet økt brukt av Dublin II-reglene, og en tilnærming til andre lands Dublin-praksis. Et hovedmål med Dublin-samarbeidet, er å unngå «refugee in orbit»-situasjoner, hvor asylsøkere blir sendt mellom ulike land uten å få saken sin behandlet, og dessuten hindre «asylshopping», hvor samme asylsøker søker asyl flere ganger, i ulike land (Vevstad 2010:269) Dublin-avtalen innebærer at asylsøkere skal få saken sin behandlet i det første landet de ankommer og søker asyl i. En asylsøker som har kommet til Norge etter å ha søkt asyl i et annet land innenfor Dublin-samarbeidet, vil kunne sendes tilbake til dette «førstelandet». Norge hadde tidligere vært mindre strenge i sin bruk av Dublin-reglene, blant annet hadde man i stor grad unnlatt å sende asylsøkere tilbake til land som Italia og Hellas. Et annet eksempel er at det tidligere ble vurdert som tilstrekkelig å ha søsken i Norge for å få vurdert saken sin her, selv om Norge ikke var ens «førsteland». Innstrammingen i 2008 innebar imidlertid en tilpasning av praksis i forhold til andre Dublin-land, med mer utstrakt bruk av reglene og strengere kriterier for unntak (AID 2009). Skulle man bli unntatt fra

Dublin-reglene basert på familietilknytning til Norge, måtte man nå ha ektefelle, mindreårige barn, eller foreldre dersom søker var mindreårig, i landet. Før 2008 gikk Norge dessuten i bresjen for ikke å anvende Dublin-reglene på mindreårige asylsøkere, med mindre meningen var å gjenforene dem med nær familie. Med innstrammingen i 2008 opphørte denne praksisen, og enslige mindreårige asylsøkere skulle ikke lenger rutinemessig unntas fra Dublin-forordningen (Vevstad 2010:266; 272; 279). «Strengere anvendelse av Dublin-reglene i relasjon til barn var ett av Regjeringens formål i innstrammingspakken,» ifølge Vevstad (2010:279).

#### **5.1.4 Avtaler om tilbakeføring**

Videre gjaldt to av tiltakene bilaterale tilbakeførelsesavtaler (8 og 9), i tråd med den første Soria Moria-erklæringen. Tiltak åtte fremmet spesifikt arbeidet for en tilbakesendelsesavtale med Irak, mens tiltak ni gjaldt økt innsats mer generelt i arbeidet med å inngå tilbakesendelsesavtaler med «viktige opprinnelsesland».

#### **5.1.5 Økt norsk handlingsrom, innstramming for familier og unge**

Da gjenstår fire ikke relaterte tiltak (3, 5, 6 og 11). Det tredje tiltaket på regjeringens liste understreket to ting: at norsk praksis skulle fastsettes av norske myndigheter, og at norsk asylpolitikk skulle være på linje med andre sammenlignbare lands politikk. Det første målet her, kan tolkes som et signal om at andre instanser, som for eksempel UNHCR, ikke skulle ha forrang, men være underordnet norske myndigheters rett til å fastsette norsk asylpraksis. Som tiltak syv, virker dette som et forsøk på å øke norske myndigheters handlingsrom – blant annet på bekostning av FN. Når det gjelder det andre målet, kom det to instruksjoner etter innstrammingen, om behandling av asylsøknader fra henholdsvis Irak og Sør-Somalia (AID 2008a; 2008b). Der ble det påpekt at Norge hadde hatt en mindre restriktiv praksis enn nabolandene. Sverige og Danmark vurderer oppholdstillatelser til asylsøkere fra disse landene ut fra individuelle beskyttelsesbehov. I Norge hadde irakiske asylsøkere fått tillatelser på grunn av den generelle sikkerhetssituasjonen på hjemstedet, og asylsøkere fra Sør-Somalia, som ikke fylte vilkårene for beskyttelse ble gitt midlertidige og begrensede tillatelser. Dette ville man nå endre på. «Ett av regjeringens tiltak for å begrense antallet asylsøkere til Norge som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse (...) er at norsk praksis i hovedtrekk skal samsvare med praksis i andre sammenlignbare land» (AID 2008b).



Tiltak nummer fem omhandlet vilkårene for familiegjennforening, og satte som krav at personer med opphold på humanitært grunnlag måtte ha fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge før de kunne innvilges familiegjennforening eller -etablering. Også personer med flyktningstatus måtte oppfylle dette fireårskravet dersom de ville søke om familieetablering. Dette innebar at minimum fire år med utdanning eller arbeid måtte kunne dokumenteres, før en kunne søke om å få gjennforenes med familie, eller nygifte kunne få ektefellen til Norge. Ifølge advokat Arild Humlen straffet dette tiltaket flyktninger som faktisk hadde krav på beskyttelse, og som nå på grunn av lang saksbehandlingstid og vanskeligheter med å skaffe jobb antakelig ville måtte vente langt mer enn fire år på familien sin (Dagsavisen 2008a). At fireårskravet også skulle gjelde familiegjennforening, var flere av mine informanter imot, og de uttrykker overraskelse over at dette ble med i innstrammingspakken overhodet. Det er interessant å merke seg at dette tiltaket i ettertid bare er blitt delvis innført, kravet gjelder kun ved familieetablering, ikke -gjennforening. Det kan se ut som om noen i Arbeiderpartiet presset gjennom dette tiltaket, selv om de i virkeligheten selv ikke ønsket å innføre dette kravet for familiegjennforening.

Det sjette tiltaket gjaldt mindreårige asylsøkere over 16 år. Tiltaket innebar at disse ungdommene kunne få en midlertidig oppholdstillatelse som ikke var fornybar, hvilket betydde at de ville sendes tilbake til hjemlandet ved fylte 18 år. Dette gjaldt dersom en asylsøker har fylt 16 år på vedtakstidspunktet for sin første oppholdstillatelse, og «ikke [hadde] annet grunnlag for opphold enn mangel på forsvarlig omsorg ved retur» (Vevstad 2010:308). En langvarig praksis hadde vært å innvilge opphold til mindreårige asylsøkere dersom norske myndigheter ikke fant omsorgspersoner i hjemlandet som den mindreårige kunne sendes hjem til (AID 2009). Denne praksisen ble ikke endret – men det ble altså gitt anledning til å gi disse ungdommene en begrenset tillatelse, som utløp på myndighetsdagen. Ifølge et rundskriv var regjeringens hensikt å motvirke at barn uten beskyttelsesbehov ble sendt til Norge, og det ble understreket at det skulle gjøres en helhetsvurdering, hvor hensynet til barnets beste alltid skulle vurderes (AID 2009). Andreas Furuset i NOAS har kritisert dette som feil bruk av Barnekonvensjonen. Ifølge ham er det legitimt å hindre at mindreårige legger ut på den farlige reisen til Europa og Norge – dersom dette tiltaket faktisk fungerer etter den uttalte hensikten. «Men å gi avslag til barn som har kommet hit, av hensynet til andre barn som potensielt kan komme som begrunnelse, er å bruke barn som et virkemiddel. Det er svært kritikkverdigg. Vi må også se på tilværelsen til disse barna. De får vedtaket om opphold når de

er 16 eller 16,5, som egentlig er et avslag som drøyer i opptil to år. De har null utsikt for integrering og liv i Norge, det er bare en oppbevaring fra 0-2 år» (Furuset 2010 [samtale]).

Til slutt har vi tiltak nummer elleve, som sa at alle asylsøkere som ikke kan oppgi sin identitet, eller antas å oppgi falsk identitet, skulle avgi fingeravtrykk til norske myndigheter.

### **5.1.6 En tydelig innstramming**

Ifølge Andreas Furuset (2010 [samtale]) i NOAS har en økende avstand til UNHCR vært en tendens over lengre tid. «I internasjonal kontekst kan vi ikke si at Norge er noen versting. Men vi har både beveget oss bort fra anbefalingene til UNHCR, og brukt en retorikk som går på at vi må behandle sakene selv.» Furuset påpeker at norske myndigheter ikke har endret vilkårene for hvem som skal få beskyttelse, disse kriteriene ligger fast internasjonalt. Men hvem som faller innenfor disse kriteriene er et tolkningsspørsmål, som det er opptil norske og andre nasjonale myndigheter å vurdere (Furuset 2010 [samtale]). Regjeringens tiltakspakke fra 2008 inneholdt større og mindre endringer, som tross et fragmentert og spredt inntrykk pekte i én bestemt retning: innstramming – en strengere vurdering av hvem som skulle vurderes som innenfor kriteriene for beskyttelse.

Videre i dette kapittelet skal jeg presentere de empiriske funnene jeg har gjort som ledd i forsøket på å forklare dette retningsskiftet, og besvare de underordnede forskningsspørsmålene som ble stilt i kapittel 3.7.

## **5.2 Problemstrømmen**

Flere av informantene påpeker at innvandrings- og asylpolitikken ble diskutert nærmest kontinuerlig i den rødgrønne regjeringen. Ved regjeringsskiftet i 2005 fortsatte de rødgrønne partiene arbeidet med den nye utlendingsloven, som hadde blitt påbegynt i 2001, og lovforslaget ble lagt frem i 2007. Det var krevende for de tre partiene å bli enige om det omfattende nye lovverket, og loven ble utsatt flere ganger. I 2008 var innvandrings- og asylfeltet «det mest betente området mellom de tre partiene», ifølge en av mine informanter. Enkelte av informantene fra Arbeiderpartiet uttrykker at de i lengre tid før høsten 2008 hadde ønsket en endring i asylpolitikken, men at det ikke fantes tilstrekkelig politisk vilje for det tidligere. En større tiltakspakke skal imidlertid ha vært planlagt allerede på våren 2008. Daværende statsråd Bjarne Håkon Hanssen inviterte kommunalkomiteen på Stortinget til

diskusjon i mai, og presenterte da en liste mulige tiltak. Denne listen lakk ut i media, og skapte mye negativ oppmerksomhet. Statsråd Hanssen presenterte likevel noen punkter kort tid etter, i forbindelse med fremleggingen av revidert nasjonalbudsjett (se vedlegg). Dette var imidlertid ingen omfattende endring, og tiltakene fremstod som lite konkrete, med unntak av de økonomiske tilleggsbevilgningene til feltet. Poenget er at asylfeltet var på dagsorden lenge før den mer omfattende endringen som kom på høsten. Muligens kunne en større policyendring vært gjennomført allerede på våren i 2008. I så tilfelle ville kanskje en endring på høsten vært overflødig. Men selv om asylfeltet var på dagsorden over lengre tid, var det ikke før på høsten 2008 at den virkelige omfattende policyendringen kom. Som vi så i kapittel tre, skal det en hel del til for at forutsetningene i problemstrømmen oppfylles – og et problem blir betraktet som alvorlig nok til at beslutningstakere ønsker å gjøre noe med det. For å ta en kort repetisjon, inneholder problemstrømmen spørsmålet om tilstand versus problem, spørsmålet om hvordan oppmerksomhet oppstår og spørsmålet om budsjettets betydning – som alle henger sammen her. Det jeg ønsker å få svar på i de følgende avsnittene er spørsmål

a) *Ble hendelsene på asylfeltet definert som et alvorlig problem?*

### 5.2.1 Tilstand eller problem?

Som nevnt kunne økningen i asylankomster blitt betraktet som en tilstand fremfor et problem. Svært mange av variablene som påvirker verdens flyktningestrømmer, ligger utenfor vestlige nasjonalstaters kontroll, og økningen kunne blitt tolket som et uttrykk for den urolige situasjonen i verden. Det hersket også uenighet om hvor mange asylsøkere Norge kunne ha kapasitet til å ta imot – og dermed om hvor alvorlig situasjonen i 2008 egentlig var. En informant fra SV uttrykte det slik: «Så jeg tror det er riktig å si at vi ikke oppfattet det som et alarmerende problem, jeg tror det hadde vært mulig å beskrive det på en bedre måte. Altså hvis man ville kjøre en kampanje på at dette er riktig, man at her er det mange og vi må sørge for en fornuftig ansvarsfordeling sammen med de andre landene.» Som nevnt i kapittel 3 (se 3.3) kan en tilstand gå over til å bli et problem dersom man sammenligner sin tilstand med andres, eller ens tilstand kolliderer med ens verdier eller oppfatning av idealsituasjonen. I Norge ble ankomsttallene for andre vestlige land fulgt nøye og sammenlignet med ankomsttallene til Norge. Flere av mine informanter mener en uforholdsmessig stor andel asylsøkere kom til Norge i 2008, hvilket også ble fremhevet på pressekonferansen der de 13 tiltakene ble presentert. Ifølge en av informantene ville tilsvarende ankomsttall i USA, ut fra

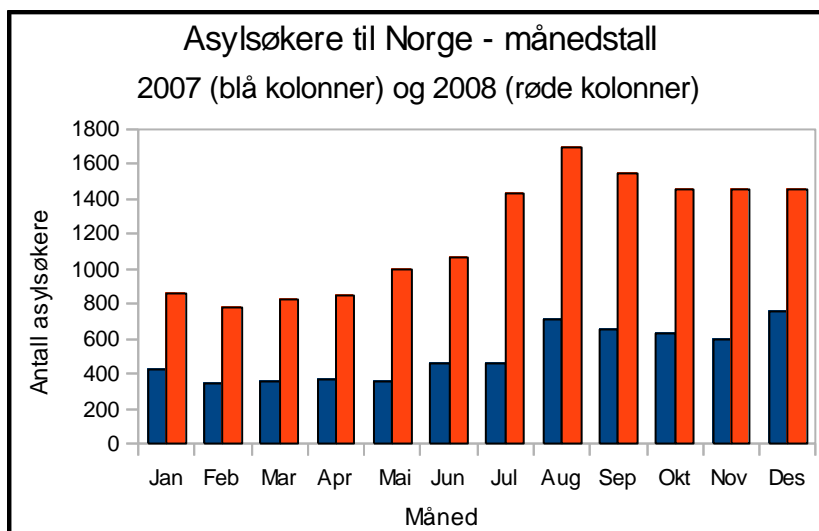
deres befolkningstall, utgjøre en million asylsøkere, og tilsvare 200.000 asylsøkere til Storbritannia.

Når det gjelder verdiaspektet, understreker flere av informantene fra Ap at omlag 60 prosent av asylsøkerne som kom på denne tiden, ikke hadde grunnlag for å få asyl. De mener det var inhumant dersom asylsøkere ble lokket til Norge på grunn av landets rykte som et liberalt innvandringsland, og dessuten at det var fare for at asylinstituttet ble undergravet av alle de «ubegrunnede» asylsøkerne. Det later til at problemdefinisjonen gradvis vokste frem over sommermånedene, ettersom flere og flere politiske aktører begynte å betrakte situasjonen på asylfeltet som et problem. En Ap-politiker sier det slik: «Jeg personlig oppfattet egentlig ikke, jeg oppfattet ikke dette som en like prekær krise på det tidspunkt som andre åpenbart gjorde. (...) Det var nok ulike meninger om det, ja. Frem til den situasjonen der, når man etterhvert ser veldig regelmessige oppslag og får tilbakemeldinger gjennom systemet sitt om at nå er situasjonen så pressa at får vi ikke mer penger så klarer vi ikke håndtere det.» Dette sitatet sier noe om hvordan oppmerksomheten om situasjonen på asylfeltet vokste i løpet av sommeren. Men for å bli løftet opp på den politiske agendaen, må et problem få tilstrekkelig oppmerksomhet – og det kan skje gjennom indikatorer, tilbakemeldinger, eller spesielle hendelser eller kriser.

## **5.2.2 Oppmerksomhet**

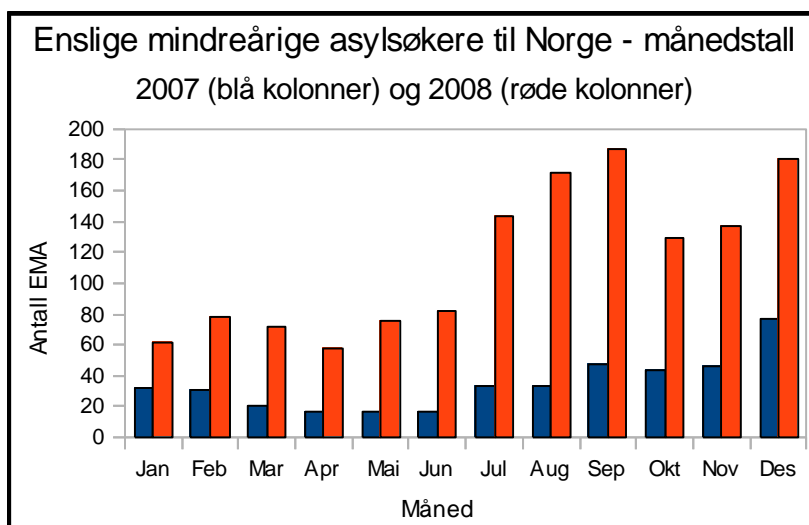
### **5.2.2.1 Indikatorer**

Antallet asylsøkere som til enhver tid ankommer Norge blir systematisk overvåket, og endringer i asylankomstene utgjør en viktig indikator som alle informantene trekker frem. I andre halvdel av 2007 opplevde man en moderat økning i asylankomstene, som så fortsatte noe kraftigere våren 2008 (se figur 5.1). Dette bidro til diskusjon i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, og noen endringer ble altså lagt frem av Bjarne Håkon Hanssen. I løpet av sommermånedene kom imidlertid det flere av informantene betegner som en «dramatisk økning» i asylankomstene. Som vi kan se av figur 5.1, opplevde man fra juli måned en betydelig og vedvarende stigning i antallet asylsøkere.



Figur 5.1 Asylsøkere til Norge. Kilde: UDI 2008c; UDI 2011

I tillegg økte antallet enslige mindreårige asylsøkere fra årsskiftet 2007-2008, med et hopp i juli, som vi ser av figur 5.2. Fordi barnevernet i 2008 hadde overtatt omsorgen for enslige asylsøkere under 15 år, innebar dette en spesiell utfordring, noe vi skal se i neste underkapittel.



Figur 5.2 Enslige mindreårige asylsøkere til Norge. Kilde: UDI 2008d; UDI 2011

En annen statistisk indikator som trekkes frem i flere av intervjuene er avslagsprosenten, altså hvor mange av asylsøknadene som blir avslått. Sommeren 2008 var avslagsprosenten på omlag 60 prosent, hvilket innebar at over halvparten av dem som søkte asyl i Norge, ikke hadde grunnlag for å få innvilget søknaden. For å sammenligne, hadde den gjennomsnittlige avslagsprosenten i 2007 vært 42 prosent (UDI 2008a:16; UDI 2007:16).

### 5.2.2.2 Tilbakemeldinger

Den sterke økningen i asylankomstene innebar ikke bare økte kostnader, noe jeg skal komme tilbake til om litt, men også en rekke praktiske konsekvenser for mottakssystemet. Fordi økningen særlig eskalerte fra juli av, ble disse konsekvensene særlig tydelige i løpet av sommermånedene. En viss fleksibilitet i mottaksapparatet er helt nødvendig, siden antallet asylsøkere så og si aldri ligger stabilt over lengre tid. Gjennom sommeren 2008 økte imidlertid behovet for nye mottaksplasser ganske dramatisk. I 2008 opprettet UDI 43 nye mottak, og tilsammen 8500 nye mottaksplasser (UDI 2008a:20). Flere ansatte trengtes både på saksbehandlings- og mottakssiden, og behovet for økt kapasitet til tolketjenester, undervisning og helsetjenester vokste. Det norske mottakssystemet var under et betydelig press, og protestene fra lokalsamfunnene var mange. En spesiell utfordring lå i økningen av enslige mindreårige asylsøkere. I januar 2008 overtok nemlig Barnevernet ansvaret for enslige asylsøkere under 15 år. Dette apparatet var under oppbygging, og ble «tatt på sengen» av økningen, som det ikke var dimensjoner for. «Jeg må si den verste situasjonen var kanskje den med de yngste, fordi dette var jo et.. I og med at vi hadde gjort de endringene i forhold til barnevern og sånn, så var det jo i ferd med å kollapse, det *var* jo i ferd med å kollapse, ikke sant. Det var ikke mulig å faktisk gi de ungene det tilbudet de skulle ha,» sier en av informantene.

Her er vi inne på det Kingdon kaller tilbakemeldinger fra det eksisterende systemet, som kaller på endring. Signalene kom både fra mottaksapparatet og lokalsamfunnene, men særlig sterke var tilbakemeldingene fra kommune-Norge. En sentral politiker forteller det slik: «Det oppstod jo i løpet av sommeren 2008 veldig mange eksempler på at det ble etablert mottak uten at kommunene hadde hørt om det, og ble fullstendig tatt på senga – mens det ble forventet at de skulle stille med lege, helse, med skole og ja, sosialtjenester og andre som ble involvert i kommunen.» UDI jobbet på spreng med å øke mottakskapasiteten, men selve mottakene skulle jo etableres ute i lokalsamfunnene. Dette skapte uro, som en annen av informantene forteller: «Det ble jo veldig mange konfrontasjoner den våren og den sommeren i forhold til asylmottak ute i kommunene. (...) De tiltakene som kom i revidert [nasjonalbudsjett, forf.anm.] ga ingen, altså ga ikke noen tydelig effekt. (...) Samtidig som de lokale konfrontasjonene på en måte økte da.» Kapasitetsproblemet i seg selv ble av enkelte sett som en tilstrekkelig årsak til å stramme inn på asylfeltet. «Selv de mest liberale vil jo være enig i at dette er kostnader man må finne plass til på en eller annen måte, i tillegg til... å kunne

bosette dem i kommuner, som ofte var vanskelig, sant. Det var lokal motstand veldig ofte, man ville ikke ta inn like mange som UDI ville og den type ting. Så det var mange som så på det og tenkte at bare det rettferdiggjør at man må ha strengere tiltak,» sier en av informantene.

### 5.2.2.3 En krise?

I tillegg til indikatorer og tilbakemeldinger, snakker Kingdon om kriser eller viktige hendelser, som kan øke oppmerksomheten omkring et problem. Noen hendelser tilsvarende trafikkulykker eller lignende typiske eksempler, finner vi ikke i denne prosessen. Det later imidlertid til at den sterke økningen i asylankomster og problemene som oppstod i mottakssystemet, forårsaket en form for krisestemning. Økningen i asylankomstene ble fremstilt som et tegn på regjeringens manglende kontroll på feltet, og utløste et handlingsbehov hos mange av regjeringspartienes politikere. «Så var den politiske situasjonen at Aftenposten, og seriøse gode dagsaviser begynner å skape et inntrykk... (...) Avisene begynner å skrive om at regjeringen *ikke har kontroll* over *asylstrømmen* – og liksom, du får de ordene der,» sier en av informantene. Det finnes flere eksempler på avisartikler og leserinnlegg: «Antall asylsøkere -DOBLET» (VG 30.6.2008a); «Rødgrønt asylkaos» (Innlegg i Nordlys og Bladet Tromsø av Frps Per Willy Amundsen 11.7.2008); «Utlendingspolitikken er ute av kontroll» (Innlegg i Dagbladet av Høyres Jan Tore Sanner 25.7.2008a); «Asylsituasjonen ute av kontroll» (Innlegg i Dagbladet av Høyres Jan Tore Sanner 8.8.2008b); «Asylstrøm fra Sverige til Norge» (Aftenposten 14.8.2008f), for å nevne noen overskrifter. Dette er noen eksempler, og jeg har ikke grunnlag for å tro at mediebildet var riktig så ensidig. Men det later til at mediene og opposisjonspartienes fremstilling bidro til en opplevelse av en krisetilstand. Morten Tessem, generalsekretær i Norsk Organisasjon for Asylsøkere, uttalte følgende i slutten av juli i 2008:

*Det begynner med noen enkelttoppslag der naboer eller liknende ikke ønsker asylmottak i sin kommune. Så løftes det gjerne opp på nasjonalt nivå, og nasjonale politikere kaster seg på med krav om innstramming. Slik skjer det en dramatisering av situasjonen. (...) Nylig så vi at Høyre framstilte det som at det var asylkaos, som regjeringen må rydde opp i. Så kan regjeringen føle seg forpliktet til å stramme inn, siden det blir en oppfatning av at det trengs, selv om situasjonen ikke er dramatisk i forhold til tilstrømning, om man ser på de siste 10-20 årene. (Klassekampen 2008)*

En av informantene fra Arbeiderpartiet sier følgende om situasjonen på sensommeren 2008: «Ja, det opplevdes som en krise, en styringskrise, at man... At det ble skapt et inntrykk av at

man ikke evnet å styre feltet, man fikk økonomiske utgifter som løp løpsk og man så at asylinstituttet var i ferd med å vannes ut.»

Motstanden i lokalsamfunnene fikk bred mediedekning: «Ap ber Stoltenberg stoppe asylmottak -Sterk lokal motstand har stanset 600 asylplasser» (Aftenposten 22.5.2008g); «Dårlig stemning for asylmottak» (Troms Folkeblad 9.6.2008); «Opprør mot mottakplaner» (Vårt Land 26.7.2008); «Asylstrømmen sprenger kommunekapasiteten» (NTB 29.7.2008); «Sier nei til mottak» (Nasjonen 30.7.2008); «STERK MOTSTAND mot nye asylmottak» (VG 24.8.2008b). Det samme fikk etableringen av teltleirene på våren 2008, som nettopp var et krisetiltak i mangel av nok mottaksplasser. «Og tenk deg da, disse bildene, store telt med fremmede mennesker som sikkert er kriminelle og løssaktige og ikke burde være her», sier en av informantene ironisk. Flere av politikerne som tidligere ikke hadde sett på situasjonen som så prekær, begynte å se betydningen av alle oppslagene. Bildet som ble tegnet av regjeringens manglende kontroll på asylfeltet ble sett på som svært uheldig. Som en av informantene konstaterer: «En regjering som ikke har kontroll er jo ikke en regjering.» Særlig tungt opplevdes det for Arbeiderpartiet, ifølge flere av informantene. «For Arbeiderpartiet er det umulig å leve med en situasjon hvor det stilles spørsmål ved vår styringsdyktighet,» som en av dem formulerer det.

Alt dette kan også relateres til den nasjonale stemningen, som jeg skal komme tilbake til om litt (se 5.4.1). Grunnen til at jeg tar opp dette her, er å vise at selv om det ikke hadde skjedd noen krisehendelse på asylfeltet, så eksisterte det likevel en slags krisetilstand.

### **5.2.3 Budsjettet som problem**

Budsjetter utgjør en spesiell problemform ifølge Kingdon. Som nevnt ble endringer i asylpolitikken diskutert og i noen grad innført i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2008. Og den mer omfattende listen over 13 innstrammingstiltak, ble utarbeidet i forbindelse med statsbudsjettet for 2009. Her er det naturlig å komme inn på selve hendelsesforløpet som ledet frem til innstrammingspakken som ble lagt frem i september 2008. Ut fra ulike informanternes skildringer, har jeg dannet meg følgende bilde av hendelsesforløpet:

Etter en svak økning i asylankomstene høsten 2007, som fortsatte utover våren 2008, fulgte en betydelig økning i løpet av sommermånedene 2008. De totale prognosene for 2008, samt prognosene for 2009, måtte stadig justeres oppover, og det var usikkert om, og eventuelt når



økningen eventuelt ville stoppe opp. I løpet av sommeren ble det svært tydelig at man enten måtte bevilge vesentlig mer penger til asylfeltet, eller sette i gang tiltak for å aktivt bremse ankomstene. Da Dag Terje Andersen overtok Arbeids- og inkluderingsdepartementet, var den økende avstanden mellom statsbudsjettet for 2009 og asylprognosene som stadig måtte oppdateres, noe av det første han ble møtt med. Mot slutten av 2007 hadde man forventet til sammen 5500 nye asylsøkere til Norge i hele 2008. I starten av mai 2008 lå forventningen på det dobbelte. Ved ministerskiftet 20. juni lå prognosene for 2008 på 15.000 asylsøkere. Den samme prognosen ble satt for 2009 – mens det var budsjettet for 5.000 asylsøkere i statsbudsjettet for det kommende året.

Det var imidlertid først i august at man for alvor måtte ta stilling til det kommende årets prognoser og statsbudsjett. Det ble ansett som ønskelig å se an utviklingen og vente så lenge som mulig med å ta avgjørelsene, for å få best mulig beslutningsgrunnlag. Hvor mange asylsøkere man skulle regne med i 2009 ville ha store konsekvenser for budsjettet, og man ønsket å ha så realistiske prognoser som mulig for å lage et realistisk budsjett. Og dessuten, som en av informantene bemerket, en politikk som gjorde budsjettet realistisk. Det var altså ikke bare de faktiske asylankomstene i 2008 som vekket oppmerksomhet om asylfeltet, men også de antaserte asylankomstene i 2009. «Det var altså prognoser på slutten av sommeren som tilsa at hvis vi ikke klarte å snu utviklingen, så ville vi i 2009 kanskje (...) komme over 20.000 i ankomster. Jeg lurte på om vi var helt oppe i mellom 25 og 30.000 på det verste,» forteller en sentral politiker. For UDI var det svært vanskelig å lage gode prognoser, og disse måtte stadig endres. Man visste ikke hvor utviklingen ville ende, og ingenting tydet på at det ville bremse opp av seg selv. Et alternativ var selvsagt å «bare» bevilge mer penger – men det ville bety mindre penger til andre områder, og dessuten ønsket Arbeiderpartiet å vise handlekraft.

Like før regjeringsskonferansen om statsbudsjettet skulle finnes sted i august, ble det avholdt et hastemøte. Tilstede var representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Statsministerens kontor og Finansdepartementet, og mulige tiltak som kunne påvirke asylankomstene ble drøftet. Deretter begynte forhandlingene med de andre partiene i regjeringen, men alt måtte skje svært raskt. Listen over tiltak ble raskt brakt inn for underutvalget, de tre partilederne – til syvende og sist var dette en beslutning som ble tatt på høyeste nivå. En avgjørelse måtte foreligge før budsjettkonferansen skulle avholdes i slutten av august. «Sant, for det blir ikke budsjettforhandling før man hadde bestemt hvor mye man

skal stramme inn i innvandringspolitikken, og innvandringsavdelingen og UDI kunne regne på hva dette ville bety i sannsynliggjort nedgang,» som en av informantene formulerer det. Prosessen med statsbudsjettet for 2009 kunne ikke fortsette før asylfeltet var blitt avklart. Det var snakk om store summer, som eventuelt måtte hentes fra andre poster. Og nærmest samtlige av mine informanter understreker betydningen av de økonomiske kostnadene som fulgte med de økte asylankomstene, og ikke minst de antasiperte fremtidige kostnadene. Hvordan eventuelle innstrammingstiltak ville virke var ikke sikkert, men dersom ingenting ble gjort, snakket man om en utgiftsøkning på 1,5 til 2 milliarder kroner. «Det koster mye penger og da... Det er en enorm budsjettkamp,» som en av informantene sier det. Handlingsrommet på statsbudsjettet er begrenset av mange faste poster, og det resterende beløpet skal fordeles på viktige satsingsområder. «Det er klart at da merker du hvis ett område blåses opp med flere hundre millioner, kanskje milliarder kroner. Så skal det jo ned i samme sekken, og da merker du jo det at det blir mindre til andre ting som du også vil prioritere,» forteller en annen informant. En utgiftsøkning på asylfeltet ville unektelig innebære at andre viktige satsninger ville blitt nedprioritert. «Så betyr ikke det at det er umulig å skaffe pengene, det sitter bare langt inne,» sier en av informantene.

Et viktig poeng for flere av informantene er imidlertid at økningen i utgiftene i så stor grad gikk til å ta imot mennesker som ikke hadde asylgrunnlag. «Det handler jo ikke om at vi ikke skal ta imot de som trenger det, men det var 60 prosent altså, som ikke var reelle asylsøkere, ikke sant. Så, hva skal vi si da, 1,5 milliarder av denne økningen var brukt på folk som ikke skulle være her.» Man sier ofte at politikk handler om fordeling av goder og byrder. Og det at de økte asylankomstene kostet så mye, bidro tilsynelatende til at flere godtok innstrammingene. Som en av informantene sier det: «Så tror jeg grunnen for at sånne som SV som blir med når det kommer til stykket da, og vi... det trur jeg har litt sånne små grunner. (...) En ser at en blir rammet selv, at en ser at nå går hele handlingsrommet til regjeringen bort til det her, er det riktig bruk, vi burde kanskje heller tatt imot flere kvoteflyktninger. (...) Og så blir en liksom med på det da, i en sånn styringslogikk.»

#### **5.2.4 Et alvorlig problem?**

I sum virker det tydelig at hendelsene på asylfeltet ble betraktet som et alvorlig problem. Selv om dette synet ikke ble delt av alle regjeringspartiene, ser det ut til at problemdefinisjonen spredte seg i Arbeiderpartiet og Senterpartiet i løpet av sommeren, også blant de mer liberale

aktørene i partiene. De økende asylankomstene, tilbakemeldingene fra mottaksapparatet og lokalsamfunnene, samt opplevelsen av situasjonen som en form for krise, gjorde beslutningstakerne stadig mer oppmerksomme på feltet. Arbeidet med statsbudsjettet for det kommende året later også til å ha hatt stor betydning. Med stadig økende prognoser for asylsøknader i 2009, kunne de økonomiske konsekvensene potensielt komme opp i milliardklassen, dersom man ikke gjorde noe for å bremse asylankomstene.

## 5.3 Policystrømmen

Ifølge flerstrømmodellen må det i tillegg til et anerkjent problem finnes en eller flere ønskelige løsninger. I det følgende ønsker jeg å finne svar på tre spørsmål, for det første: b) *Ble de tilgjengelige løsningene ansett for å være teknisk og politisk gjennomførbare?* For det andre: c) *Ble de tilgjengelige løsningene ansett for å være akseptable med tanke på gjeldende verdier?* Og til sist: d) *Ble de økonomiske konsekvensene av de tilgjengelige løsningene ansett for å være akseptable?*

### 5.3.1 Teknisk og politisk gjennomførbarhet

Det tekniske aspektet handler om muligheten til implementering og troen på virkningen av en aktuell løsning. Jeg har tidligere nevnt troen på signaleffekter som ser ut til å herske på dette politikkfeltet (se 2.2). Denne troen ser også ut til å gjøre seg gjeldende i dette caset. Flere av informantene forteller at man søkte etter årsaker til de økte ankomstene og tok utgangspunkt i disse årsakene i forsøket på å finne mulige mottiltak. En felles oppfatning hos disse informantene er at noen av tiltakene som den rødgrønne regjeringen hadde satt i verk etter regjeringsskiftet, og regjeringsskiftet i seg selv, kan ha blitt oppfattet som signaler om liberalisering av norsk asylpolitikk. Små justeringer hadde gitt store utslag i asylankomstene, og nå gjaldt det å sende signaler om innstramming. Det later til at troen på signaleffekten av en tiltakspakke som denne var så sterk, at spørsmålet om implementering nærmest var sekundært. Ifølge en av dem jeg snakket med, var det meste av pakken som ble til like før regjeringsskonferansen ikke grundig utredet på forhånd. Det ble ansett som svært viktig å vise handlekraft og gå ut med et signal om innstramming – selv om ikke alt på listen kunne gjennomføres umiddelbart.

Ønsket var å kombinere hurtighet og treffsikkerhet. Det var et poeng å finne tiltak som kunne iverksettes hurtigst mulig, og flere av tiltakene kunne innføres relativt raskt, gjennom instruks fra departementet til UDI. Andre tiltak innebar imidlertid mer tidkrevende forskrifts- og lovendringer. Flere av informantene fokuserer imidlertid på den antesiperte effekten av offentliggjøringen av tiltakene alene, og mener effekten kom nærmest umiddelbart. «Det var jo nok en gang dette med signaleffekten, at de områdene som vi sa vi kom til å stramme inn på virket allerede fra lanseringen, og før forskriftene hadde trådt i kraft,» sier en av informantene. I tillegg fantes ønsket om treffsikkerhet, og i departementet forsøkte man å «skreddersy» tiltakene. Man så på de ulike gruppene som i særlig grad stod for økningen i asylankomster. For eksempel var det en særlig økning i antallet asylsøkere fra Irak, og dessuten enslige mindreårige asylsøkere fra Afghanistan i sommermånedene 2008. Målsettingen var at noen av tiltakene skulle treffe disse spesielle gruppene. «Derfor så ender du opp med forskjellige virkemidler fordi du har forskjellige konkrete situasjoner du skal adressere. Så for å prøve å treffe så mange som mulig av de forskjellige årsakene, det er jo aldri bare en, så er det forskjellige virkemidler,» forteller en sentral Ap-politiker. Men å finne hurtig innførbare treffsikre tiltak, er utvilsomt en utfordring på et politisk felt som er preget av usikkerhet, som vi så i kapittel 2. En av dem jeg snakket med, sier man kanskje ville kommet frem til andre tiltak etter en grundigere utredning. Han tegner et bilde av et panel med en rekke knapper, hvor man trykker på alle på en gang. Man kan ikke vite hvilken effekt den enkelte knappen har, og noen knapper vil kanskje ikke ha noen effekt – men med så mange knapper er det noen som vil treffe. Flere av informantene er også inne på at betydningen av hvert enkelt tiltak ikke nødvendigvis ville være så stor, mens den samlede listen forhåpentligvis ville gi en «push-effekt», som de kaller det.

I tillegg til de tekniske aspektene, er den politiske gjennomførbarheten ved potensielle politiske tiltak viktig. For meg tydeliggjorde intervjuene de uenighetene og konfliktene som finnes på asyl- og innvandringsfeltet, ikke bare mellom de tre regjeringspartiene, men også innad i Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Den mest åpenbare uenigheten her, ligger i dissensen til SV. SV tok formell dissens på punkt nummer 5 (som var det eneste punktet som krevde lovendring og dermed måtte opp i statsråd), og erklærte uenighet i de første 8 punktene på listen. Dette kunne betraktes som en politisk kostnad, siden det innebar en åpen konflikt i regjeringen. Under forhandlingene om tiltakspakken drøftet man hvorvidt tiltakene kunne endres på noe vis, slik at de ville bli akseptable både for Ap og Sp, og for SV. I stedet endte det altså i en situasjon hvor det ene regjeringspartiet var uenig i over halvparten av tiltakene,

kanskje de tiltakene man i Arbeiderpartiet mente var mest effektive. Det viser seg imidlertid at denne uenigheten knapt ble betraktet som noen kostnad for regjeringen. «Så vår.. en del av den strategiske vurderinga vi gjorde, var ikke nødvendigvis bare tiltakene, men det at dess verre SV sa at dette her var, jo bedre profilmessig er det i forhold til å få en reell nedgang i asylankomstene,» sier en Ap-politiker. Oppfatningen var ikke at uenigheten med SV svekket regjeringssamarbeidet og dermed innebar en politisk kostnad, men at konflikten styrket effekten av innstrammingstiltakene og dermed bedret inntrykket av Aps styringsdyktighet utad.

Det fantes imidlertid konflikter både innad i Sp og Ap. «Altså, Sp, SV og Krf, vi har jo ligget på den der innvandringsliberale opposisjonen i Stortinget, hvis du ser det over tid. (...) Derfor så var det også, altså det her gikk ikke for seg uten at det var litt uro, ikke i det offentlige rom, men innad i partiet. (...) Det fantes en del sterke personer som var kritisk til det her i partiet,» forteller en informant fra Senterpartiet. Til dels kom dette også frem i mediene, i uenigheten mellom Magnhild Meltveit Kleppa og Lars Peder Brekk (Dagsavisen 2008b). I

Arbeiderpartiet dreide uenigheten seg både om noen av de konkrete tiltakene, og om innstrammingen mer generelt. En av informantene i Arbeiderpartiet sier det slik: «Altså våre folk er de som jobber for Norsk Folkehjelp, eller gir penger til NF, eller som på ett eller annet tidspunkt... den type personer. Og for dem blir det også veldig fremmed, ja det blir veldig fremmed å være veldig streng på dette feltet.» Men i månedsskiftet august-september, later det til at noe var forandret. Da Bjarne Håkon Hanssens forslag til tiltak på asylfeltet lakk ut i pressen i mai 2008, skapte det skarp debatt, også innad i regjeringspartiene. Informantene bruker ord som «blokkert» og «torpedert», om det som skjedde med forslagene som da lå på bordet. En større policyendring virket uaktuell i dette politiske klimaet – de politiske kostnadene ville bli for store. Noen måneder etterpå var forholdene annerledes. En annen informant i Arbeiderpartiet forteller: «Der som du ofte får protester og diskusjoner er jo nettopp i det politiske miljøet, på denne typen saker. Denne gangen så ble det jo ikke det, det var nesten helt stille. (...) Jeg tror det var fordi situasjonen var såpass... Altså, folk opplevde at dette var en veldig alvorlig situasjon. Altså, jeg hadde jo diskusjoner med venner av meg i partiet som er langt, kan man kalle det, til venstre da, i denne politikken her, som sa at «jeg har litt vondt i magen, men vi har ikke noe valg, dette må vi gjøre». Som kanskje for tre år siden hadde vært på forsiden av VG og sagt ikke faen.» Det later altså til at også de mer liberale i Arbeiderpartiet i stor grad stilte seg bak innstrammingspakken.

### 5.3.2 Forankring i gjeldende verdier

På direkte spørsmål om den verdimessige forankringen av tiltakspakken, blir de fleste informantene nokså vage. Flere av informantene fokuserer først og fremst på at de mente det var inhumant å ikke gjøre noe, og mente fattige mennesker ble lokket av menneskehandlere med løfte om at Norge var et liberalt land hvor sjansen for oppholdstillatelse var stor. «Men så når du ser at en stor del av økningen er folk som ikke er asylanter, i Genèvekonvensjonens forstand, så mener jeg det er humanistisk... at vi må bidra til at ikke de menneskene blir lurt til å reise til Norge. For mange av dem reiser jo til Norge og kommer tilbake med mindre enn de hadde når de dro, ikke sant. Fordi de er lurt opp i stry.» Eller som en annen Ap-politiker uttrykte det: «Man bygde et resonnement omkring at det er jo tross alt mer humant at de blir i det landet de kommer fra, enn at de betaler menneskesmuglere en masse penger for å komme til Norge, og bli, holdt på å si, refusert og sendt tilbake.» Utover dette ser det ut til at «det humane», som stadig nevnes, defineres som det å følge internasjonale konvensjoner. En av informantene forteller om hvordan man kom frem til de 13 innstrammingsiltakene: «Hva får dem til å velge Norge, og hvilke humane tiltak kan vi sette inn som kan påvirke det? Og humane med utgangspunkt i, en av de tingene du sjekker ut hele tiden er jo forholdet til UNHCR, at du er innenfor Barnekonvensjonen for mindreårige, men alle slags internasjonale konvensjoner.» Så er det imidlertid noen, både fra Ap, SV og Sp, som betegner enkelte av tiltakene som inhumane, da spesielt punkt fem som gjelder begrensninger på familiegjengforening. En av informantene i Arbeiderpartiet sier følgende: «Jeg har ingen problemer med noen av tiltakene, bortsett fra nummer fem, som er, som jeg mener er inhumant. Altså, det er greit å innføre det for familieetablering, men ikke for familiegjengforening, det er helt...» Hva som legges i verdien «humanisme», er ikke entydig.

Enkelte trekker også frem solidaritetsbegrepet. Men det kan se ut til at vektingen av verdier som kanskje tidligere hadde vært mer sentrale, ble mindre som følge av det mange opplevde som en krise på asylfeltet. Som jeg har vært inne på, sier noen av informantene i Arbeiderpartiet at de i partiet som tidligere ville protestert høylytt, ikke gjorde det på høsten i 2008. Tidligere hadde de i Ap som ønsket en strammere innvandrings- og asylpolitikk møtt motstand og manglede politisk vilje, hvilket man nok også kan si om tiden etter lekkasjen av Bjarne Håkon Hanssens forslag til tiltak i mai. «I Arbeiderpartiet så har jo alltid solidaritetstanken vært såpass sterk, at ideen om å være veldig streng på hvordan man tar imot asylsøkere er ganske fremmed. (...) Så jeg tror nok det er riktig å si at selv om det var

enkeltpersoner som mente at det burde vært mye strammere mye tidligere, at de nok ikke ville fått det til.» Det ser imidlertid ut til at innstrammingen høsten 2008 vakte få protester i miljøet rundt Arbeiderpartiet. Kanskje ble fokuset på å følge internasjonale konvensjoner stående igjen som et minste felles multiplum. Understrekingen av viktigheten av å følge internasjonale konvensjoner virker imidlertid bemerkelsesverdig, siden noen av punktene i tiltakspakken kan tolkes som et forsøk på å øke norske myndigheters eget handlingsrom (se 5.1).

### **5.3.3 Akseptable kostnader**

Ønskelige løsninger må også være budsjettmessig akseptable. I dette tilfellet later det til at kostnadene ved selve tiltakene ikke har vært i fokus blant mine informanter, men heller kostnadene ved de økende asylankomstene. Riktignok vil byråkratene alltid regne på administrative og økonomiske konsekvenser i sin utredning av nye tiltak. Punkt 5 på tiltakslisten innebar for eksempel en endring på familieinnvandringsfeltet, og gjorde et allerede komplisert regelverk mer komplisert – hvilket ville kunne føre til økt saksbehandlingstid. Å forsøke å regne på slike ting er nødvendig, men svært usikkert. I praksis vet man ikke hva nye tiltak koster før man har prøvd dem ut, som en av dem jeg snakket med påpekte. Det virker imidlertid tydelig at det økonomiske fokuset hos flertallet av mine informanter var rettet mot de stadig voksende utgiftene som de økende asylankomstene innebar, og de forventede ankomsttallene og utgiftene for det kommende året. Bunnlinja later til å være at både de nåværende og de antaserte fremtidige kostnadene på asylfeltet ble betraktet som for store, og la beslag på midler fra andre områder. «Kommer det folk, så må vi håndtere det, og derfor så... Er det noe vi ikke liker så er det jo utgifter vi bare blir påført. Og når det blir så vidt store utgifter, så legger jo det beslag på hele handlingsrommet på også andre ting. Og det la jo beslag på viktige målsettinger vi hadde for hele budsjettet. Men også, i særdeleshett, på flyktning- og asylspørsmål,» sier en av informantene.

### **5.3.4 Ønskelige, tilgjengelige løsninger?**

I dette tilfellet ser verken det teknisk-politiske aspektet, verdiaspektet, eller budsjettaspektet ut til å være så viktig for beslutningstakernes valg av politiske løsninger, som Kingdon vil ha det til. Troen på signaleffekter ser ut til å ha gjort spørsmålet om implementering nærmest sekundært. Betydningen av gjeldende verdier havnet muligens i skyggen og ble nedprioritert

til et minimum – å følge internasjonale konvensjoner – som følge av den realpolitiske situasjonen. Fokuset på mulige fremtidige kostnader ved stadig økende asylankomster, later til å ha vært sterkere enn fokuset på kostnadene ved innstrammingstiltakene. Dette er interessante observasjoner. Metaforen som en av informantene kom med, å trykke på alle knappene på et panel og håpe at noen fungerer, kan virke nokså treffende i dette tilfellet. Som nevnt understreker Kingdon at sjansen for at et problem når beslutningsagendaen, er langt større om det finnes tilgjengelige og ønskelige løsninger.

En kunne kanskje hevde at det ser ut som om asylfeltet nådde beslutningsagendaen uten at Kingdons «overlevelseskriterier» var oppfylt. At ikke alle kriteriene som vi har sett på overfor virker like viktige i denne prosessen, endrer imidlertid ikke på det faktum at det *fantas* tilgjengelige løsningsforslag. Forslag som beslutningstakerne må ha ment var akseptable, siden utfallet ble en liste med 13 tiltak. Det må dessuten bemerkes at det manglende fokuset på tekniske og budsjettmessige aspekter blant informantene i mitt empiriske grunnlag, kan være en konsekvens av at jeg ikke fikk intervju byråkrater. Det er svært sannsynlig at ansatte i embetsverket, som forbereder og utreder mulige løsninger for beslutningstakerne, kunne gitt meg større innsikt i vurderingen av disse aspektene.

## 5.4 Politikkstrømmen

I tillegg til et anerkjent problem og ønskelige løsninger, må det finnes «politisk fruktbar jord» for en policyendring. Vi snakker da om tilstanden i det nasjonale humøret, politisk og administrativ utskifting, og balansen mellom interesseorganisasjoner. Og spørsmålet er: e) *Ble det politiske klimaet oppfattet som fordelaktig for en innstramming?*

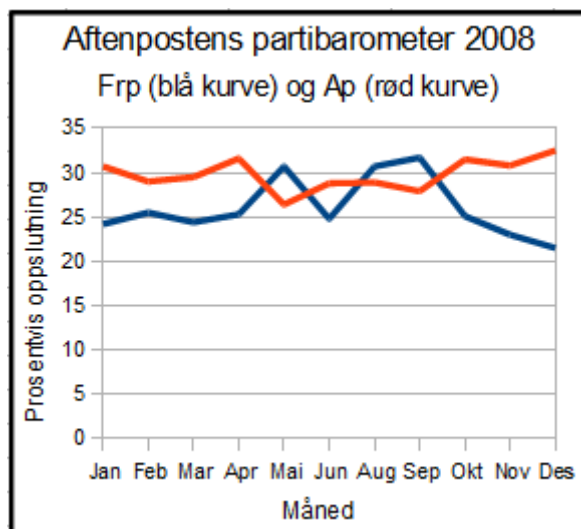
### 5.4.1 Den nasjonale stemningen

Flere observasjoner er interessante når det kommer til den nasjonale stemningen. For det første var sommeren 2008, som vi allerede har vært inne på (se 5.2.2.3), preget av bred mediedekning og et bilde av at regjeringen manglet kontroll på asylfeltet, og politikerne oppfattet befolkningen som urolig. Slik jeg oppfatter det er denne krisestemningen, som vi berørte i problemstrømmen, også del av den nasjonale stemningen. Som en av informantene formulerer det: «Men vi opplevde vel at det verste, eller det sterkeste presset kom fra at folk begynte å miste trua på at vi kunne styre.» Slik politikerne oppfattet stemningen i



befolkningen, var den på dette tidspunktet preget av uro og bekymring. At det fantes en oppfatning om at regjeringen manglet kontroll, var tungt for alle regjeringspartiene: «Det er liksom noe av det verste, over tid, i en flertallsregjering som på en måte kan ta grep hvis vi vil,» sier en av informantene. Det later til at politikernes oppfatning av den nasjonale stemningen, gjorde flere av dem overbevist om at noe måtte gjøres. Og denne krisestemningen later til ha vært langt mer tilstede på sommeren og begynnelsen av høsten, enn på våren i 2008.

Også partibarometrene kan tolkes som et uttrykk for den nasjonale stemningen. I perioden mai-september 2008 viste flere meningsmålinger Fremskrittspartiet som Norges største parti, mens Arbeiderpartiet tapte oppslutning, hvilket vi kan se av Aftenpostens månedlige målinger på figuren nedenfor.



Figur 5.3 Aftenpostens partibarometer 2008. Kilde: Hafsaas 2009

Selv om man ikke skal legge for mye i slike målinger, er tendensen nokså tydelig, og nyhetsoppslagene ble mange utover våren og sommeren. I begynnelsen av juni viste en meningsmåling fra TNS Gallup at Ap og Frp lå likt i oppslutning, med henholdsvis 26,5 og 26,2 prosent (TNS Gallup 2008a). På samme tid meldte Aftenposten at Fremskrittspartiet var Norges største parti, med en oppslutning på 30,8 prosent, mens Arbeiderpartiet gikk ned til 26,6 prosent (Aftenposten 2008a). I midten av juni trykket samme avis en artikkel med overskriften «Arbeiderpartiet i fritt fall», hvor det stod at Ap nå var nede på 23,9 prosent, mens Frp hadde en oppslutning på 29,3 prosent (Aftenposten 2008b). En måling fra TNS Gallup kåret Frp til landets største parti i juli, med en oppslutning på 30,3 prosent, mens Ap lå

på 28,3 prosent (TNS Gallup 2008b). I slutten av måneden meldte Aftenposten at en måling utført av Norstat for NRK viste «Frp størst for tredje måling på rad», med en oppslutning på 30,7 prosent, mens Ap befant seg på 28,1 prosent (Aftenposten 2008c). I starten av august konstaterte samme avis at Frp fortsatt var landets største parti, nå med en oppslutning på 32,1 prosent (Aftenposten 2008d). TNS Gallup traff samme konklusjon, ifølge deres meningsmåling hadde Frp da en oppslutning på 30,5 prosent, mens Arbeiderpartiet var nede på 28,0 prosent (TNS Gallup 2008c). Dette kan betraktes som en slags kamp om sakseierskap over asyl- og innvandringsfeltet, en kamp Ap holdt på å tape våren og sommeren 2008. At behovet for å vise handlingskraft og initiativ på asylfeltet vokste i partiet, er fullt forståelig.

En annen interessant observasjon i forbindelse med den nasjonale stemningen, er at flere av informantene forteller at de oppfattet en mer innvandringskritisk tone i befolkningen. «Jeg tror at det som gjorde at disse tiltakene tvang seg fram, var at man så de økte asylankomstene, og at det kostet mer penger – og så rett og slett bekymringer for at man var... at man kunne havne i utakt med befolkningen på selve asyl- og innvandringsspørsmålet. Skepsisen der var mye større kanskje enn i politiske kretser, så jeg tror det var en... jeg tror veldig mange i Arbeiderpartiet følte behov for å komme med en sterk pakke der man liksom satte ned foten klart,» sier en av informantene. En annen sier rett ut at: «Det offentlige rommet har blitt mer innvandringskritisk enn det var.» Det later til at blant annet partibarometrene ble tolket som et uttrykk for økt asylskepsis. En informant fra Ap forteller det slik: «Vi opplevde jo selvfølgelig at vi gikk nedover på meningsmålingene i tida det her ble debattert, fordi det går på styringsdyktigheten vår, og at vi også fikk en oppsving etter at det ble håndtert, mens SV ikke fikk noen uttelling på sin motstand. Så jeg tror nok at klimaet, altså blant folk i Norge, gradvis ble strengere og strengere i forhold til asylfeltet.» På spørsmål om det var lettere å stramme inn i asylpolitikken når opinionen var som den var, sier han: «Ja. Jeg tror det ville vært umulig å gjøre disse grepene i utlendingsloven, på den tida vi var i da, men de var forholdsvis enkle å få gjennomslag for i den krisesituasjonen.»

## **5.4.2 Utskiftning**

Når det gjelder politisk og administrativ utskiftning, sikter Kingdon først og fremst til det som skjer når nye mennesker kommer inn i viktige posisjoner. Da den rødgrønne regjeringen overtok i 2005, kunne man forvente en oppmyking på asyl- og innvandringsfeltet, siden kontrasten til «Jern-Erna» var noe av det de rødgrønne hadde fokusert på under valgkampen.

Og noen tiltak ble riktignok iverksatt i løpet av regjeringens første leveår – men ingenting som lignet den policyendringen som kom høsten 2008, i «motsatt» retning.

To personskifter bør nevnes her. For det første skjedde et statsrådsifte i den aktuelle perioden, og Dag Terje Andersen overtok som arbeids- og inkluderingsminister 20. juni. Ingen av informantene mener imidlertid at dette skiftet hadde noen særlig betydning. Som en av dem sier: «Det var to sentrale politikere i Arbeiderpartiet, som var så tett på det sentrale miljøet, at det ikke hadde noen betydning.» Og hvis man ser på de få endringene som kom i forbindelse med revidert statsbudsjett i mai som en oppstart, og innstramningen som kom i september som en konkretisering og oppfølging, slik flere av informantene gjør, kan man si at Andersen bare fortsatte i samme retning som Hanssen hadde begynt å bevege seg inn på. Forskjellen var at situasjonen både i problemstrømmen og politikkstrømmen var annerledes i august-september enn i mai, som vi har vært inne på. Et annet moment som er verdt å merke seg, er byttet av parlamentarisk leder i Senterpartiet i 2007. En av informantene mener at da Magnhild Meltveit Kleppa fratrådte som parlamentarisk leder og ble statsråd, så endret Senterpartiet sin linje på innvandrings- og asylfeltet. Kleppa var kjent for sin posisjon på den liberale siden i innvandringspolitikken. Fra å i hovedsak ligge på samme linje som SV, begynte Senterpartiet nå å støtte Arbeiderpartiet, etter at Lars Peder Brekk overtok som parlamentarisk leder. «Hun [Kleppa, forf. anm.] gikk inn i regjeringen på en annen posisjon, og det endret politikken til Senterpartiet på området,» hevder en av informantene. Muligens kan dette personskiftet ha gjort det lettere for Arbeiderpartiet å få Senterpartiet med på tanken om innstramming.

Selv om Kingdon ikke er eksplisitt på dette punktet, mener jeg at også trusselen om utskiftning kan være viktig – risikoen for å miste sin posisjon. Og tiltakspakken høsten 2008 kom på plass et drøyt år før neste stortingsvalg. Flere av informantene mener det forestående valget hadde betydning for at det ble en omfattende innstramming høsten 2008. En av dem sier det slik: «Jeg tror jo (...) at de [beslutningstakerne, forf.anm.] mente mye av det var nødvendig, men også at... mye var motivert av debattklimaet, frykten for å få denne saken i fanget i valgkampen i 2009.» Og flere er enige: «Jeg tror vi kan forklare veldig mye med at.. at det var en konkurranseflate mellom en del partier i opposisjon og regjeringspartiene, spesielt Arbeiderpartiet. (...) Man måtte gjøre noen grep, vise at man hadde kontroll i forhold til innvandringspolitikken, sånn at det ikke ble en het sak inn i valget i 2009. Det tror jeg er en hovedforklaring.» På den andre siden er det også flere av informantene som sier at det

kommende valget langt ifra var noen viktig motivasjon for policyendringen. De understreker at de politiske realitetene var det viktigste, at dette var en situasjon som man var nødt til å håndtere. Meningene er altså delte. Skillet ser ut til å gå mellom de informantene som stod aller nærmest beslutningsprosessen og ikke tillegger det kommende valget noen særlig betydning – og de informantene som betraktet prosessen fra litt større avstand, og mener valget var en motivasjonsfaktor. En sentral Ap-politiker sier det slik: «Men det er klart at hvis vi ikke hadde håndtert det spørsmålet, så hadde det blitt et (...) for Arbeiderpartiet i valgkampen, det er jo klart. Men motivasjonen var realitetene altså.»

### 5.4.3 Interesseorganisasjonene

Det finnes flere større organisasjoner som engasjerer seg på innvandrings- og asylfeltet, som Norsk Folkehjelp, NOAS, Redd Barna og Røde Kors. Når det gjelder balansen mellom interesseorganisasjonene og betydningen av dem, er mitt inntrykk at disse organisasjonene havnet helt i bakgrunnen i den situasjonen man befant seg i sommermånedene 2008. «Når vi kom til det tidspunktet at det var en utbredt kriseforståelse hos hele folket, så drukna mye av støyet fra interessegruppene, og man måtte på en måte veie ting opp mot hverandre, hva er viktigst for oss akkurat nå, er det å få styring på feltet, eller er det å ha alle med oss i det her. Og til syvende og sist var det også en vurdering man tok, at det er ikke sikkert at det er uheldig at både SV og andre sier at det her er veldig strengt, fordi at effekten av de sier det blir betraktelig bedre,» sier en av informantene. Det ser heller ikke ut til å ha eksistert noen nevneverdig dialog mellom regjeringen og interessegruppene i denne prosessen, annet enn i radiodebatter, som en av informantene sa det. Både i forbindelse med Bjarne Håkon Hanssens punkter våren 2008 og de videre innstrammingene som kom året etter, i 2009, fantes det visstnok en etablert dialog med interessegruppene på feltet. Men dette later ikke til å ha vært tilfelle når det gjelder innstrammingen høsten 2008. Slik jeg har oppfattet det, følte mange av politikerne seg tvunget til å handle. Og endringen som kom måtte være betydelig, for å ha «push-effekt», som enkelte av informantene formulerer det. Dermed var det enkelt å forutsi at interesseorganisasjoner ville protestere – men i dette tilfellet overskygget muligens både de politiske realitetene, presset på mottakssystemet, og stemningen i mediene og befolkningen, betydningen av å konsultere interesseorganisasjonene. Videre måtte denne tiltakspakken komme raskt på plass, og å snakke med interessegruppene kan ha blitt vurdert som for tidkrevende.

Et interessant moment er også at noen av informantene har inntrykk av at interessegruppene var noe «stillere» enn vanlig etter at de 13 punktene ble offentliggjort. Som en av dem sier: «Men jeg var overrasket over hvor lite trykk det var i motstanden når disse tiltakene kom, i forhold til hva man kunne ha trodd det skulle være. Og det kan man jo tolke på ulike vis, men jeg tror det var både fordi stemningen var slik i befolkningen, og fordi de kanskje ikke slapp til i tilstrekkelig grad i media, med sin kritikk. Eller så må piffen ha gått ut av dem, for det var overraskende lite.»

#### **5.4.4 Politisk «fruktbar jord»?**

Alt i alt later det til at de involverte aktørene oppfattet det politiske klimaet som fordelaktig for en innstramming på asylfeltet. Flere av informantene har en oppfatning om at befolkningen tvilte på regjeringens kontroll på asylfeltet, og at befolkningen var mer innvandringskritisk enn tidligere. Det neste stortingsvalget var et drøyt år unna, og det er ikke usannsynlig at en motivasjonsfaktor for å stramme inn på asylfeltet var å unngå at dette ville bli en viktig sak i valgkampen året etter. Interesseorganisasjonene på feltet later imidlertid ikke til å ha vært særlig betydningsfulle. Som Kingdon påpeker, kan kombinasjonen av den nasjonale stemningen og politiske valg overskygge betydningen av interesseorganisasjonene (Kingdon 2003:164), hvilket kan ha vært tilfelle her.

### **5.5 Policyentreprenører og mulighetsvinduer**

Som vi så i tredje kapittel, kan de tre strømmene kobles sammen av policyentreprenører når et mulighetsvindu oppstår. Et slikt vindu oppstår enten i problemstrømmen eller politikkstrømmen. Vinduet oppstår dersom «kreftene» i en av disse strømmene er særlig sterke. Et vindu er en anledning, en sjanse, for policyentreprenører å koble de tre strømmene og få igjennom sitt favorittforslag, sin policy. Og resultatet kan bli en policyendring.

Spørsmålet jeg her vil finne svar på, er todelt: f) *Oppstod det et mulighetsvindu på asylfeltet i 2008, som en eller flere policyentreprenører benyttet til å fremme tiltak for en innstramming?*

#### **5.5.1 Entreprenørene**

Personer som benytter sjansen når et mulighetsvindu er åpent til å få igjennom sine ideer og forslag, kalles altså policyentreprenører (se 3.6). Det må sies at det ikke har vært noen enkel

sak å forsøke å identifisere policyentreprenører i dette caset. Flere av informantene har ikke ønsket å snakke åpent om de ulike rollene i denne prosessen. Noen har latt meg «lese mellom linjene», mens andre har vært noe mer direkte. Jeg har likevel forsøkt å bygge noen resonnementer omkring dette temaet. Poenget med denne redegjørelsen er ikke å utpeke enkeltpersoner som ansvarlige for endringen i asylpolitikken høsten 2008. Hensikten har vært å undersøke hvorvidt det fantes sentrale aktører som opptrådte som det Kingdon kaller policyentreprenører.

#### **5.5.1.1 Stort departement, markant statssekretær**

Flere av informantene påpeker at statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde et stort ansvarsområde. Da departementet skiftet navn til Arbeidsdepartementet, og inkluderingsfeltet ble lagt til Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, mens utlendingsfeltet ble lagt til Justis- og politidepartementet, skal hovedårsaken ha vært at det tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet rett og slett hadde vært for omfattende. En av informantene sier om situasjonen i 2008: «Du har NAV, du har pensjonsreform, som er to monsterreformer, som én statsråd har ansvar for, politikken er i realiteten outsourcet på området [innvandrings- og asylområdet, forf. anm.] til Libe og... som jo er en av de mest markante statssekretærene i landet på det tidspunktet.» Dag Terje Andersen hadde mange store saker på bordet, og det ser ut til at statssekretær Libe Rieber-Mohn fikk mye ansvar på utlendingsfeltet. «Altså Libe var og er sannsynligvis den i Norge som kan mest om dette feltet her. Det sies at hun kan mer enn byråkratene», sier en informant fra Arbeiderpartiet. En annen partifelle forteller: «I og med at Libe Rieber-Mohn hadde, hadde egentlig full kontroll på feltet, som statssekretær (...), så var det hun som var hovednøkkelen fra Arbeiderpartiet sin side. Så det var nå hun som i hovedsak utmeisla hvilke grep det skulle være og forhandlet på vegne av oss, eh, om grepene.» Rieber-Mohn var på dette tidspunktet også et hyppig ansikt i mediene når regjeringens asylpolitikk ble debattert. Det later til at mye ansvar og makt var delegert til statssekretæren, og at hun kan ha spilt en rolle som entreprenør i innstrammingsprosessen.

Flere av informantene fra Arbeiderpartiet påpeker at de aller fleste av partiets medlemmer ikke jobbet med asylfeltet til daglig. Når situasjonen ble oppfattet så alvorlig som den ble, stolte man derfor på at de som jobbet kontinuerlig med feltet kom med tiltak som ville fungere – og var villige til å godta disse tiltakene, selv om man kanskje ikke var enige i dem.

«Fordi man har tillit til at de som håndterer det her til daglig, Libe Rieber-Mohn for eksempel, har den rette medisinen. Og det kan være sånn at i faser der det oppleves som en krise, og hvor det går rett inn på kjerneprofilen til et parti, så vil en sånn krise gjøre at man går lenger enn man egentlig ville gjort, ville ha vært enighet i, i utgangspunktet, hvis man fikk det spørsmålet opp i en fredssituasjon, kan du si,» forteller en Ap-politiker.

#### **5.5.1.2 Oppsamlingsheat for irritasjonsmomenter**

Enkelte av informantene fra Arbeiderpartiet sier de ønsket å gjøre endringer i strammere retning allerede da de overtok regjeringsmakten 2005. Men det var altså ikke dét den samlede rødgrønne regjeringen hadde gått til valg på. Slik jeg forstår det, bidro det at kreftene i problemstrømmen var så sterk sommeren 2008, til at de i Arbeiderpartiet som i lengre tid hadde tenkt på innstramming, fikk med seg resten av partiet. «Når du har vært en stund i mitt parti, så vet man jo at en del sånne ting er en modningsprosess. (...) Men det er klart at jeg tror det hadde vært mye vanskeligere å gjøre det her på et tidligere tidspunkt. Fordi to ting, altså ikke sant for at hvis poenget med det her er å ha push-effekt, så må det fremstå som ganske tøft. Eh, og så skal du også få...ta utgangspunkt i at 99 prosent av våre folk i stortinget og medlemmer ikke jobber med dette hver dag, og ikke har forståelse for at dette er riktig og viktig å gjøre. Så jeg tror det hadde blitt vanskelig å få forståelse for at det var riktig å gjøre sånne grep tidligere,» sier en informant fra Ap. Flere av informantenes uttalelser tyder på at enkelte i Arbeiderpartiet mente partiet hadde gitt for mye i forhandlingen om Soria Moria 1 og den nye utlendingsloven. «De så på en måte, man følte at man hadde strukket seg for langt (...), når man hadde sagt at vi i større grad skulle lytte til FN, føre en humanitær politikk, og så kommer på en måte det slaget her,» sier en av informantene. Uenigheten mellom partiene på dette feltet, da særlig mellom Ap og SV, kan ha blitt tydeligere under arbeidet med den nye utlendingsloven. Forskjellen var at man da var svært opptatt av å komme til enighet og inngå kompromisser, hvilket trolig bidro til at prosessen tok så lang tid som den gjorde.

En annen informant kommer med en interessant betraktning når hun snakker om de 13 tiltakene: «Altså, det er jo mye hummer og kanari på en måte, men... Så på en måte virker det egentlig bare som et generelt oppsamlingsheat av ting som man har irritert seg over, som man trengte en, en mulighet til å, altså få stramma inn eller ordna opp i på en måte. (...) Ting man har irritert seg over, og kanskje sett at det ikke var klima for eller endog fått avvist tidligere, eller altså.» Et eksempel denne informanten nevner, er tiltak nummer tre (se vedlegg). «Som

på en måte virker litt intetsigende, norsk asyl- og flyktningpolitikk skal fastsettes av norske myndigheter, både i dag og fremover skal norsk praksis i hovedtrekk samsvare... Ehm, den er jo egentlig ikke så intetsigende, fordi noe man, noe av det man irriterte seg over var jo for eksempel at, at SV eller for så vidt enkeltpersoner i Ap var veldig opptatt av hva UNHCR måtte mene, eller andre institusjoner og organisasjoner måtte mene om dette feltet. Og det å ja, det var nok, enkelte hadde nok kanskje behov for å si at det er ikke de organisasjonene og institusjonene som er av betydning. Det var i hvert fall noe man, det var i hvert fall et tilbakevendende tema ofte, i diskusjoner på dette feltet.» Det kan virke som at de personene i Arbeiderpartiet som ønsket en mer restriktiv politikk på asylfeltet, benyttet anledningen da forståelsen av de økte asylankomstene som et problem spredte seg, og mulighetsvinduet ble åpnet. Det later til at også de mer liberale i partiet godtok at en innstramming var nødvendig, og kanskje aksepterte tiltak de ikke tidligere ville akseptert. «Jeg tror en del av de forslagene her var sikkert del av det man vurderte på våren, og at man kanskje måtte vente til virkelig situasjonen ble prekær før man klarte å få det pressa igjennom,» som en av informantene sier. Senterpartiet tuslet etter, ingen i Sp later til å ha hatt noen sentral rolle i disse endringene, og SV ble, kanskje kan man si, slept etter. En stortingspolitiker i Ap formulerer det slik: «Altså, kjøttvekta er jo det som avgjør hva prioriteringene blir.»

### **5.5.1.3 Relansering av gamle tiltak**

Blant andre Libe Rieber-Mohn, Arild Stokkan-Grande og Saera Khan var og er kjente for sine mer restriktive stemmer i innvandringsdebatten. Ifølge en av informantene ble førstnevnte anklaget for å relansere tiltak høsten 2008 som hun tidligere ikke hadde fått gjennomslag for. Rieber-Mohn ledet i 2003-2004 en arbeidsgruppe i Arbeiderpartiet, som hadde som mandat å vurdere tiltak i flyktning-, arbeids- og familieinnvandringspolitikken, samt integreringspolitikken (Arbeiderpartiet 2004a:15). Et av forslagene som ble diskutert var en mulig aldersgrense for familiegjenforening, som et tiltak mot tvangsekteskap (Arbeiderpartiet 2004b:26-27). En informant fra AUF forteller det slik: «Det med familiegjenforening, krav om fire års arbeid eller utdanning for å kunne ta barn og ektefelle [punkt fem, forf.anm.], var jo noe som var, har vært diskutert i Ap før, men blitt avvist. Altså, det var et utvalg som kom med forslag på integrerings- og asylfeltet (...) og da var jo det her ett av forslagene, det er jo etter dansk modell. Og det, det forslaget var jo med fra det utvalget, men ble aldri vedtatt på landsmøtet i 2005. Og det ble heller ikke vedtatt på landsmøtet i 2007, og da mente jo for eksempel AUF og andre som hadde vært motstandere at nei, det her er ikke Ap for. (...) Så det



ble liksom strid om hva landsmøtet egentlig hadde ment da, og derfor så var vi jo ekstra opprørt over det. Fordi vi mente at det var noe som ikke hadde fått tilslutning i partiorganisasjonen.»

I tillegg til motstanden innad i partiet, var også SV og deler av Sp sterkt imot å innføre slike betingelser for familiegjennforening, og dette ble heftig debattert i forbindelse med den nye utlendingsloven, hvor det heller ikke ble tatt inn. En informant i Arbeiderpartiet kaller punkt 5 i innstrammingspakken for «en snikinnføring av tilknytningskrav» som man hadde diskutert, men ikke fått gjennomslag for tidligere. En annen av de jeg snakket med mener imidlertid det var helt naturlig å trekke frem ting man allerede hadde tenkt på, enn å prøve å komme på noe helt nytt. «Sånn er jo politikken, enhver vurdering må sees i en kontekst, når situasjonen endrer seg så kan forslag som tidligere har vært mindre aktuelle blir mer aktuelle.» Uansett er det unektelig svært interessant at et forslag som tidligere var blitt diskutert som et tiltak for å regulere familieinnvandringen og bekjempe tvangsekteskap, høsten 2008 ble tatt med som del av en innstramming i asylpolitikken. Det passer imidlertid inn i det bildet Kingdon tegner, hvor policyentreprenører vil benytte enhver anledning, ethvert mulighetsvindu, til å pushe sine favorittforslag. En av informantene kommer med en interessant betraktning i den sammenheng: «Dette er jo liksom sånn, i det øyeblikket du skjønner at flodbølgen kommer, da hiver du innpå alt det du vil ha igjennom i den sammenhengen, sant. Det er liksom sånn, når du skjønner at her er det en mulighet, her er det en åpning (...) Sånn som jeg sier, det er flere av disse tingene her som ikke er sentrale punkter, men det er klart at det er bedre med en 13-punktsliste enn en 5-punktsliste, sant. For da tar du alle de andre tingene også som du har med.» Dette siste poenget, at en større tiltakspakke ville ha mer effekt enn en mindre pakke, rimer med bildet av politikernes tro på *signaleffekten* ved disse tiltakene. Kanskje skapte dette også mer rom for at tiltak som ikke var direkte relatert til asylpolitikken, kunne få plass likevel. Som vi var inne på i begynnelsen av kapitlet, virker de 13 tiltakene nokså spredte, og ikke alt kan sies å være direkte knyttet til de «ubegunnede» asylsøknadene, som regjeringen fremhevet som målet for tiltakene. Eller for å si det som en av Aps stortingspolitikere, tiltakspakken inneholdt mye «hummer og kanari». Dette peker i retning av at det fantes policyentreprenører som benyttet denne muligheten til å få igjennom sine forslag, som ikke nødvendigvis hadde direkte relasjon til den uttalte målgruppen for tiltakene.

## 5.5.2 Politikkvindu?

Den siste delen av dette kapittelet skal handle om mulighetsvinduer. Slike vinduer oppstår enten som følge av hendelser i politikkstrømmen eller i problemstrømmen, og mulighetsvinduer er dermed særlig tett knyttet til disse to strømmene. I de påfølgende avsnittene vil jeg derfor komme tilbake til en del observasjoner som jeg gjorde rede for i kapittel 5.2 og 5.4.

Når det gjelder mulighetsvinduer som oppstår i politikkstrømmen, har Kingdon først og fremst fokus på politisk og administrativ utskifting. Kingdons tese er at nye mennesker betyr at nye saker vil bli tatt opp, en ny regjering vil åpne et vindu for ideer og forslag som ikke var der tidligere. Et mulighetsvindu er som nevnt et høyst midlertidig fenomen (se 3.6), som kan åpnes det ene øyeblikket og lukkes i det neste. Dersom regjeringsskiftet i 2005 innebar et mulighetsvindu på innvandrings- og asylfeltet, virker det logisk å anta at dette var et vindu for mer liberale ideer og forslag, som det ikke hadde vært plass til under «Jern-Ernas» periode. At den rødgrønne regjeringens tiltredelse i 2005 skulle åpnet et mulighetsvindu for innstrammingen i 2008, virker lite sannsynlig. Det virker mer sannsynlig at noe annet hadde skjedd og åpnet et mulighetsvindu, nærmere i tid før innstrammingen i 2008.

Som jeg nylig var inne på, finnes det to utskiftninger av personer som for så vidt er interessante. Men følger vi tanken om at nye ansikter betyr nye saker, later ikke statsrådsskiftet i Arbeids- og inkluderingsdepartementet til å ha hatt noen spesiell betydning, i og med at Dag Terje Andersen fulgte samme retning som Bjarne Håkon Hanssen. Det kan selvsagt tenkes at Andersen brakte nye forslag og løsninger til bordet, og kan ha fungert som en policyentreprenør. Kanskje var Andersen også åpen for andre forslag fra andre aktører, enn Hanssen hadde vært. Men det er grunn til å stille spørsmålstegn ved hvorvidt statsrådsskiftet var betydningsfullt nok til å ha skapt et mulighetsvindu. Det samme gjelder skiftet av parlamentarisk leder i Senterpartiet i 2007, selv om det muligens gjorde det lettere for Arbeiderpartiet å få igjennom innstrammingen.

Som nevnt mener jeg også trusselen om utskiftning ved stortingsvalg er et interessant moment i politikkstrømmen. Endringen i asylpolitikken fant sted et drøyt år før neste stortingsvalg, og flere av informantene mener dette hadde noe å si for endringen. Som en av informantene sier det: «Jeg tror aldri man skal undervurdere regjeringens behov for å vise handlekraft når det nærmer seg valg.» Det virker sannsynlig at det forestående stortingsvalget i 2009, kan ha gjort

det desto viktigere for Arbeiderpartiet å markere seg. Uansett hvordan en ser på det, var man i 2008 i en situasjon som krevde at norske myndigheter tok grep. Et alternativ kunne vært å fokusere på mottaksapparatet og gjøre det rustet til å ta imot økningen i asylsøkere, gjennom betydelig større bevilgninger. Dette var man til dels tvunget til å gjøre alt fra våren av i 2008. Men man kunne også forsøke å styre «asylstrømmen» og bremse økningen, og kanskje var dette mer i tråd med hovedstemningen i befolkningen, slik mange politikere oppfattet den. Slik jeg ser det, fantes det utvilsomt viktige krefter i politikkstrømmen sommeren og høsten 2008. Men slik jeg har forstått prosessen som ledet frem til asylinnstrammingen, oppstod selve mulighetsvinduet i problemstrømmen.

### 5.5.3 Eller problemvindu?

Som vi så i starten av dette kapittelet, var det mye som skjedde i problemstrømmen utover våren og særlig sommeren 2008. Antallet asylankomster økte utover årets første måneder, og gjorde et hopp fra juli av. I mai 2007 søkte 352 mennesker asyl i Norge, mens tallet for samme måned året etter var 996. I juni 2007 kom det 461 asylsøkere til Norge, mens det i juni 2008 kom 1069. Og i juli 2008 kom det 1437 asylsøkere til Norge, mot 459 samme måned året før. Slik kan man fortsette, og det er forståelig at dette av mange opplevdes som en dramatisk økning i asylankomstene. Tendensen til økning som man så høsten 2007 og våren 2008, gjorde det naturlig at asylfeltet kom opp under behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2008. Man så at prognosene som budsjettet for 2008 opprinnelig var bygget på, ble forbigått. Etter fremleggingen av det reviderte budsjettet, der statsråd Hanssen fokuserte på økte midler til asylfeltet, men ellers kom med få konkrete tiltak, ble temaet stilt i bero over sommeren. Kanskje hadde man også et håp om at tilstrømmingen av asylsøkere ville avta (Brekke og Aarseth 2009:51). Slik gikk det ikke. Da Dag Terje Andersen overtok som arbeids- og inkluderingsminister i midten av juni, var prognosene for antall asylankomster i 2008 oppjustert fra 5.500 til 15.000. I arbeidet med innstramningstiltakene, som foregikk tett opptil budsjettkonferansen for nasjonalbudsjettet for 2009, lå de «verste» prognosene helt opp mot 30.000 asylankomster. Sammenlignet med forventningen om rundt 5000 asylsøkere, som budsjettet for 2009 egentlig var basert på, er det et skyhøyt tall, som ville hatt enorme konsekvenser for budsjettet. Og det var i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet for 2009, at regjeringen for alvor måtte ta stilling til hvordan man skulle håndtere asylankomstene: ved å bevilge mer penger til feltet, eller sette inn tiltak som kunne begrense ankomstene.

Økningen man opplevde i 2008 fikk en rekke praktiske konsekvenser. UDI måtte øke antallet mottaksplasser kraftig, og det måtte skje raskt. Antakelig bidro det til at de lokale protestene ble mange. Flere kommuner opplevde at de var blitt «overkjørt» av UDI og tvunget til å godta nye mottak, samtidig som det ble forventet at kommunene selv skulle stille med et apparat som ivaretok asylsøkernes ulike behov. De ansatte i UDIs eget saksbehandlingssapparat fikk etter hvert problemer med å holde tritt med de innkommende søknadene. Barnevernet, som nå hadde overtatt ansvaret for enslige asylsøkere under 15 år, hadde ikke på langt nær stor nok kapasitet til å takle den sterke økningen av enslige mindreårige asylsøkere. Alle disse praktiske følgene førte til tilbakemeldinger fra ulike deler av mottakssystemet om at noe måtte gjøres.

Både den sterke økningen i sommermånedene 2008 og den antesiperte økningen for 2009, kunne lett «brukes» av opposisjonen og mediene. Det er forståelig at mediene mente dette var en viktig sak. Det er heller ikke vanskelig å se at Høyre og Fremskrittspartiet fra sine ståsteder følte behov for å kritisere regjeringen. Men det sterke fokuset på asylankomstene i mediene og bruken av ord som «asylstrøm» og «ute av kontroll» kan ha bidratt til en krisestemning, en opplevd krisetilstand i deler av befolkningen. Trolig kan vi snakke om en vekselvirkning mellom politiske utspill om, og medienes dekning av asylfeltet, og stemninger som allerede fantes i deler av befolkningen. I mange kommuner rundt om i landet, hadde befolkningen opplevd å ikke bli hørt av UDI ved opprettelsen av nye asylmottak i deres nærmiljø. Poenget er at mange politikere knyttet til regjeringspartiene, og da særlig Arbeiderpartiet, oppfattet det slik at opinionen ønsket innstramming og tvilte på regjeringens kontroll på asylfeltet.

Selv om man også opplevde en økning i asylankomstene på våren 2008, før Bjarne Håkon Hanssen presenterte sine tiltak i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i mai, var det i sommermånedene at tilstrømmingen av asylsøkere virkelig skjøt fart. Dermed ble også de ulike konsekvensene av økningen særlig tydelige i løpet av sommeren, og medienes dekning av feltet stadig tettere. Muligens åpnet de samme faktorene et mulighetsvindu for Hanssens tiltak. Situasjonen da var imidlertid mindre prekær, med færre asylsøkere og færre påfølgende konsekvenser, og ble ikke oppfattet som like alvorlig. Man kan altså si at kreftene i problemstrømmen ikke var like sterke som på sensommeren og høsten i 2008. Etter lekkasjen av Hanssens forslag, ble det svært vanskelig å gjennomføre noen omfattende innstramming på asylfeltet. Lekkasjen og all oppstandelsen rundt forslaget om lokale omsorgssenter i enslige mindreårige asylsøkeres hjemland, hadde gjort det politiske klimaet lite mottakelig for en

innstramming, og man kan si at kreftene i politikkstrømmen også var langt svakere på våren enn på høsten i 2008. Motstanden fantes både innad i regjeringspartiene, også i Arbeiderpartiet, blant interesseorganisasjoner og i befolkningen. En av informantene forteller det slik: «Takket være den lekkasjen, så ble det stoppet. (...) Det var en mye større pakke som var tenkt å komme på våren, for å ta grep. Som ikke kom på våren, på grunn av, sånn som jeg ser det da, på grunn av den offentligheten som kom rundt det, før det var framme, og da ble alt så vanskelig. For da blir det sånn, ok, da blir det så mange mennesker som sitter og blokkerer.» Beskrivelsen flere av informantene gir av prosessen rundt tiltakspakken som kom på høsten, er helt annerledes. Disse tiltakene «gled igjennom», som en av dem sier det, stort sett uten annen motstand enn den fra SV, som ikke later til å ha veid særlig tungt.

En årsak til det, er trolig den nokså ekstreme problemforståelsen som oppstod på asylfeltet sommeren 2008. En informant i SV hevder de økte asylankomstene og den oppfattede stemningen i opinionen og mediene førte til at Arbeiderpartiet fikk «panikkangst». Det handlet ikke bare om betydningen av de reelle konsekvensene av ankomstene, som de økonomiske og praktiske følgene, men vel så mye om at det oppstod en krisestemning, en opplevelse av et asylfelt i krise, som trolig skapte rom for tiltak som tidligere ikke hadde vært aktuelle. En informant i Arbeiderpartiet forteller følgende: «Når jeg ser tilbake så ser jeg at innvandringsfeltet er strengere enn jeg skulle ønske at det var. Og årsaken til det er at man tok ikke grepene i tide. Og når man venter og skyver problematikken foran seg, så blir til slutt kriseforståelsen så stor at du blir bare nødt til å gjøre noen grep, og noen av de grepene kan bli delvis panikkarta. Og det er det vi delvis i dag ser resultat av,» mener han. Enkelte av informantene mener dette er noe som kjennetegner det asyl- og innvandringspolitiske feltet: «Innvandring er styrt av presseoppslag, tragedier, enkeltskjebner, ulovligheter. Og når det skjer så mange oppslag, på NRK og TV2, at folk går rundt og tenker 'faen, er den regjeringa helt på bærtur, eller', da... Og det er det, men det gjelder ikke bare dette [asylfeltet og de 13 tiltakene, forf. anm.], det gjelder hele innvandringsfeltet. Hele innvandringsfeltet er styrt av panikk,» forteller en annen informant fra Arbeiderpartiet. Poenget er ikke så mye hvorvidt det situasjonen på asylfeltet faktisk var ute av kontroll, at det faktisk var en krise, men heller at det hersket en oppfatning av at regjeringen ikke hadde kontroll, og en opplevd krise.

#### **5.5.4 Et åpent mulighetsvindu som ble benyttet**

Både de lokale protestene mot asylmottak sommeren 2008, og kriseforståelsen som later til å ha eksistert, kan knyttes til politikkstrømmen, og det vi kan kalle «fruktbar jord» for en innstramming på asylfeltet. Men til syvende og sist er disse faktorene konsekvenser av hendelser i problemstrømmen. Kreftene i politikkstrømmen var utvilsomt viktige, men det virker for meg som om selve utspringet til mulighetsvinduet ligger i økningen i antallet asylsøkere, som eskalerte fra juli 2008, og de mange konsekvensene av dette. Et problemvindu åpnet seg som følge av de økende asylankomstene, og mye tyder på at det fantes sentrale aktører som opptrådte som policyentreprenører i denne innstrammingsprosessen, og benyttet anledningen til å få igjennom sine løsningsforslag.

## 6 Penger og panikk

Høsten 2008 presenterte den rødgrønne regjeringen ganske uventet en omfattende endring i den norske asylpolitikken, som gikk i en annen retning enn løftene de tre partiene hadde gitt i Soria Moria-erklæringen i 2005. Med utgangspunkt i Kingdons flerstrømmodell har jeg sett på mange aspekter ved denne politiske prosessen, og funnet at forklaringen på innstramningen ligger i flere forhold. Besvarelsen av de seks underordnede forskningsspørsmålene i det foregående kapittelet danner grunnlaget for å besvare oppgavens overordnede problemstilling: *Hva kan forklare regjeringens innstramming i asylpolitikken høsten 2008?* For å si det litt forenklet, mener jeg forklaringen på retningsskiftet ligger i koblingen av penger, panikk og entreprenørskap. I dette avsluttende kapittelet vil jeg løfte frem noen hovedfunn, og dessuten diskutere noen teoretiske implikasjoner og komme kort inn på muligheter for videre forskning.

### 6.1 Tre nøkkelfaktorer, et omfattende utfall

#### 6.1.1 Statsbudsjett, krisestemning og policyentreprenører

At asylfeltet ble et viktig punkt på den norske politiske beslutningsagendaen i 2008, skyldes som vi har sett en rekke forhold. Jeg vil fokusere på tre nøkkelfaktorer: *betydningen av statsbudsjettet, den opplevde krisesituasjonen, og sentrale aktører.*

En viktig del av forklaringen på asylinnstramningen i 2008, finnes i de økonomiske følgene av situasjonen på asylfeltet. Antallet asylsøkere hadde ikke bremsset i løpet av sommeren, men tvert imot økt ytterligere, og prognosene for det kommende året var svært høye i norsk målestokk. Dersom denne utviklingen fortsatte, ville følgene for statsbudsjettet bli store. Det var i forbindelse med regjeringsskonferansen om statsbudsjettet i august at regjeringen for alvor måtte ta stilling til hvordan situasjonen på asylfeltet skulle håndteres. Prognosene for antall asylsøknader i 2009, dersom man ikke iverksatte noen politiske tiltak, var helt oppe i 30.000. Dette ville fått betydelige konsekvenser for statsbudsjettet for 2009, og det ble anslått at bevilgningene til asylfeltet måtte økte med 1,5-2 milliarder kroner, dersom utviklingen fortsatte.

For det andre skapte de økende asylankomstene en nokså ekstrem problemforståelse. Situasjonen på asylfeltet ble av mange opplevd som en krisetilstand. Fra befolkningen og opinionens side først og fremst fordi det virket som om regjeringen hadde mistet kontrollen, noe opposisjonen og mediene nøret opp under, og fra beslutningstakernes og myndighetenes side kanskje først og fremst fordi de oppfattet denne stemningen i folket. Kriseforståelsen spredte seg i befolkningen, opposisjonen og blant aktører i og rundt den rødgrønne regjeringen. Alt dette førte ikke bare til at forståelsen av situasjonen på asylfeltet som et alvorlig problem som krevde handling bredte seg blant politiske aktører og beslutningstakere i løpet av sommeren 2008 – men også til at forståelsen av hvilke tiltak som var aktuelle, endret seg. På grunn av denne opplevde krisen, var også de mer liberale kreftene i regjeringspartiene, med unntak av SV, tilbøyelige til å akseptere en betydelig innstramming, og mange politikere opplevde at opinionen ønsket en strengere politikk. De politiske kostnadene ved innføringen av tilstrammende tiltak var dermed langt mindre enn de hadde vært tidligere. Et eksempel er innføringen av det såkalte fireårskravet for personer som søkte familieetablering eller familiegjennforening, som hadde blitt diskutert tidligere i en litt annen form. At dette tiltaket i ettertid bare har blitt delvis gjennomført, kan tolkes som et uttrykk for den opplevde krisen som fantes da de 13 tiltakene ble utarbeidet. Krisen påvirket hvilke tiltak som det var mulig å få aksept for. I ettertid, da situasjonen på asylfeltet hadde normalisert seg, ble fireårskravet for familiegjennforening lagt vekk. At dette tiltaket i det hele tatt ble med i tiltakspakken, tolker jeg som en indikator på betydningen sentrale aktører hadde i denne prosessen, altså policyentreprenørene, som jobbet for å fremme sine «favorittforslag».

Det tilfeldige i økningen i asylankomster falt sammen med den rutiniserte budsjettssyklusen, og skapte sammen et mulighetsvindu: et problemvindu for en endring på asylfeltet, hvor de som ønsket å føre asylopolitikken i en strengere retning fikk anledning til det. Trolig fantes det flere entreprenører som benyttet dette vinduet, både i Arbeiderpartiet og i Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statssekretær Libe Rieber-Mohn utpekes av flere informanter som en sentral aktør i denne prosessen. Hun jobbet med innvandringsfeltet til daglig, og fikk mye makt i et departement som var preget av flere store og krevende reformer. Statsråd Dag Terje Andersen hadde flere store saker å konsentrere seg om, og det later til at Rieber-Mohn derfor fikk mye makt på utlendingsfeltet. Hun var kjent som en talsperson for en mer restriktiv politikk på feltet, og ble i forbindelse med innstrammingen i 2008 anklaget for å relansere forslag som hun tidligere ikke hadde fått igjennom. At listen over tiltak fremstår som fragmentert, tyder også på at forslag som tidligere hadde vært oppe til diskusjon i andre



sammenhenger, ble skjøvet inn i offensiven mot «ubegrunnede» asylsøkere. Igjen kan tiltak nummer fem, kravet om fire års utdanning eller arbeid for personer som ville søke om familiegjenforening eller -etablering, brukes som eksempel. En litt annen form av dette tiltaket hadde tidligere blitt fremmet av nettopp Rieber-Mohn, som et tiltak mot tvangsekteskap, men fikk da ikke tilstrekkelig oppslutning. Det ville være feil å utpeke Rieber-Mohn alene som arkitekten bak innstrammingen, mitt bestemte inntrykk er at det fantes det flere andre entreprenører på ulike steder i og rundt den rødgrønne regjeringen. Rieber-Mohn har imidlertid latt seg identifisere med relativt stor sikkerhet. Og uansett hvem entreprenørene var, ser det ut til at den kraftige økningen i asylankomstene og konsekvensene av den, ga disse en sjanse til å få igjennom tiltak som man tidligere ikke hadde fått gehør for.

*Koblingen* av de tre strømmene er en essensiell del av Kingdons modell, og denne koblingen vil vanligvis ikke skje uten hjelp fra policyentreprenører. Som vi så i teorikapittelet, må entreprenører som får sjansen til å koble sine forslag til et presserende problem, også forsøke å finne støtte i politikkstrømmen, gjennom politiske allierte. I dette tilfellet er det liten tvil om at de økende asylankomstene av de aller fleste ble sett på som et presserende problem. Policyentreprenørene, som Libe Rieber-Mohn, oppfattet trolig dette som en sjanse til å fremme sine forslag til løsninger, hvorav mange hadde blitt diskutert og avvist tidligere. Og det å finne støtte i politikkstrømmen var sannsynligvis ikke særlig krevende, gitt den eksisterende krisestemningen, som antakelig fikk mange politiske aktører til å godta en innstramming. Antakelig var policyentreprenørenes rolle i koblingen av de tre strømmene ikke spesielt vanskelig i denne prosessen. For det første ble de økende asylankomstene i stor grad anerkjent som et presserende problem. Dernest oppfattet sentrale beslutningstakere det slik at opinionen krevde innstramming, og de ønsket å vise handlekraft. For det tredje hadde policyentreprenørene forslag til innstrammende løsninger liggende, og den opplevde krisesituasjonen åpnet for forslag som ikke hadde fått tilstrekkelig støtte tidligere.

Disse strømmene ble koblet i et problemvindu, som som nevnt hadde utspring både i tilfeldighet og rutine. Asylankomstene, som er grunnleggende uforutsigbare, ble sett på som et alvorlig problem. Økningen i ankomster, som særlig intensiverte seg på sommeren, falt sammen i tid med budsjettprosessen, som er forutsigbar. Antakelig skapte koblingen til budsjettprosessen et ekstra press. Asylfeltet *måtte* avklares før budsjettprosessen kunne fortsette, og valget stod mellom økte bevilgninger eller en innstramming.

Policyentreprenørene må ha oppfattet dette som et vidåpent vindu, en åpenbar anledning til å

få igjennom sine forslag, kanskje uten egentlig å måtte jobbe særlig hardt for å koble sine forslag til problemstrømmen og politikkstrømmen. En interessant observasjon i den sammenheng, er at flere av informantene brukte ord som «åpning» og «mulighet» om situasjonen på asylfeltet sensommeren 2008 (se for eksempel 5.5.1.2 og 5.5.1.3).

### **6.1.2 Utfallet: 13 innstrammingstiltak**

Resultatet av prosessen som dels hadde foregått siden Bjarne Håkon Hanssen fortsatt var statsråd på våren i 2008, og dels ble en brå og kort beslutningsprosess like før regjeringens budsjettkonferanse i august, var en liste over 13 innstrammingstiltak. I valget mellom å bevilge betydelig økte midler til asylfeltet eller innføre tiltak som kunne bremse asylankomstene, talte både økonomiske hensyn og oppfatningen av krisestemningen for det siste alternativet. Innstrammingen innebar i sum en betydelig policyendring, i motsatt retning av hva man hadde kunnet forvente fra de rødgrønne regjeringspartiene og deres valgløfter. Situasjonen ble imidlertid oppfattet som så alvorlig, at også liberale krefter i Arbeiderpartiet og Senterpartiet kunne svelge et retningsskifte, og godta en del tiltak som de tidligere ikke hadde vært åpne for. At SV var imot store deler av denne tiltakspakken, og erklærte politisk uenighet i de første åtte tiltakene, hadde til syvende og sist liten betydning når statsministeren, statsråden og Arbeiderpartiet la sin tyngde bak innstrammingen. Den endelige beslutningen ble tatt i regjeringens underutvalg, og der stod to stemmer mot én.

I Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde man et ønske om å finne treffsikre tiltak som raskt kunne iverksettes. Det later imidlertid til at tiltakspakken bærer preg av den uklare teknologien på asylfeltet, og at man har «trykket på alle knappene» man hadde foran seg, i håp om at noen av dem ville fungere – en «hagletaktikk», som Brekke og Aarseth kaller det. Her kan vi vende tilbake til diskusjonen om en sterk eller svak sammenheng mellom nasjonale policyendringer og asylankomster (se 2.2). Det er liten tvil om at norske myndigheter har tro på at policyendringer, og ikke minst signaleffekten av disse, kan fungere. Samtidig finnes det unektelig en usikkerhet knyttet til den mer eksakte virkningen av det enkelte tiltak. Usikkerheten omkring virkemidlene på dette politikkfeltet kan dessuten ha åpnet desto mer for at policyentreprenører kunne komme med ulike forslag, også tiltak som ikke var direkte relatert til asylpolitikk og «ubegrunnede» asylsøknader. Noen av tiltakene man endte opp med, hadde tidligere vært diskutert i andre sammenhenger uten å få nødvendig oppslutning. Enkelte tiltak representerte også et oppgjør med det enkelte i Arbeiderpartiet så

på som «irritasjonsmomenter», synspunkter som ofte hadde vært oppe til diskusjon, gjerne fremmet av personer fra venstresiden i Arbeiderpartiet, eller SV. Økningen i asylankomstene og de mange konsekvensene av denne, var en mulighet for mer restriktive stemmer å uttale hvor det asylopolitiske skapet skulle stå.

### **6.1.3 Bunnlinjen: penger og panikk**

Bunnlinjen når det gjelder drivkreftene bak denne policyendringen, later til å være betydningen av penger og panikk, for å si det litt forenklet. Det faller naturlig å sette et grovt skille mellom liberale og konservative ståsteder på asyl- og innvandringsfeltet. I tråd med Hagelund kan man kanskje si at en fellesnevner for begge sider har vært fokuset på moral. Hagelund mener innvandringspolitikken har vært fremstilt som et område løsrevet fra reglene som gjelder på andre politikkområder (se 3.4.2). I stedet har man fremmet Norges moralske ansvar for mennesker i nød, å hjelpe dem som virkelig trenger det. Men som en av mine informanter formulerer det om situasjonen i 2008: «Budsjettet var avgjørende, så altså humanitet kan måles i kroner og øre.» Når man så legger til den utbredte opplevelsen av krise på asyلفeltet, og ikke minst hva dette kunne innebære for regjeringen og kanskje særlig for Arbeiderpartiet om partiet kom «i utakt med velgerne», som en av informantene formulerte det, før valget i 2009, så er det forståelig at valget falt på å vise handlekraft gjennom konkrete og strenge tiltak. «Arbeiderpartiet fikk panikkangst. (...) Er det noe Arbeiderpartiet skal levere, så er det trygghet,» som en av informantene sier.

At budsjettet og økonomiske kostnader har stor betydning, kommer neppe som en overraskelse. Men dette er muligens noe mange politikerne, kanskje med unntak av Frps representanter, har vanskelig for å si høyt når det kommer til asyl- og flyktningpolitikken. På pressekonferansen hvor innstrammingstiltakene skulle presenteres, snakket statsminister Stoltenberg og statsråd Andersen ikke om statsbudsjettet for 2009 og økende utgifter. Og heller ikke om betydningen av opinionen og det forestående valget i 2009. De snakket om å verne om asylinstituttet for at de som virkelig trengte beskyttelse skulle få det. Men til syvende og sist er det kanskje verken politisk ideologisk ståsted eller humanisme og moral som er veier tyngst, men pengene og panikken.

Dersom det er slik som enkelte av mine informanter hevder, at betydningen av panikk eller en opplevd krise er en fellesnevner i asyl- og innvandringspolitikken, er det svært interessant, og en mulig vei å gå i videre forskning. En kunne tenke seg en mer omfattende studie enn den

jeg har gjort her, hvor man tok for seg utviklingen på asylfeltet i Norge over flere år. Eksempelvis kunne man ta utgangspunkt i svingningene som har vært i asylankomstene, og undersøke hvordan den nasjonale stemningen og den offentlige debatten har vært på ulike tidspunkter, og hvordan svingningene er blitt håndtert politisk. Et aktuelt tidsspenn kunne være fra slutten av 80-tallet, da Norge for alvor ble etablert som mottakerland, og frem til i dag.

## **6.2 Teoretiske implikasjoner**

### **6.2.1 Flerstrømmodellens gyldighet**

Når det gjelder anvendbarheten ved Kingdons flerstrømmodell, ser jeg det som en styrke ved modellen at den favner så bredt og gir inntak til å undersøke og analysere svært mange aspekter ved prosessen rundt en policyendring. Gjennom denne oppgaven har jeg vist at Kingdons teori også kan sies være anvendbar på det norske asylpolitiske feltet. I forbindelse med policystrømmen og overlevelseskriteriene for aktuelle løsninger og forslag, kan det virke som om disse kriteriene ikke var så viktige i dette tilfellet, som Kingdons teori tilsier. Troen på signaleffekter gjorde betydningen av tiltakenes implementerbarhet mindre, den oppfattede krisetilstanden krympet betydningen av tidligere gjeldende verdier, og fokuset på fremtidige kostnader ved stadig økende asylankomster var sterkere enn fokuset på kostnadene ved tiltakene (se 5.3.4). Dette bildet kan imidlertid delvis skyldes utvalget av informanter, som ikke inkluderte ansatte i embetsverket, med unntak av noen få uformelle samtaler. Dersom jeg hadde fått mulighet til å intervju involverte byråkrater, kunne det empiriske bildet ha blitt annerledes. Dette må regnes som en svakhet ved denne studien, heller enn ved Kingdons modell, og skulle jeg gjort et oppfølgende forskningsprosjekt, ville det å utvide informantgrunnlaget vært et viktig grep. Det ville vært svært interessant å se hvordan informanter fra byråkratiet kunne ha utvidet det empiriske bildet jeg her har tegnet.

En innvending som melder seg når modellens gyldighet tas opp i denne typen studie, er: lar Kingdons flerstrømmodell seg falsifisere? Modellen er anvendt i denne oppgaven for å strukturere og systematisere empiri, snarere enn for å teste dens gyldighet og rekkevidde i streng forstand. Det betyr at jeg ikke foretar noen stringent test av teori; snarere er teorien til hjelp for å organisere kompleks empiri i et avklart rammeverk. Det rammeverket – som følger av Kingdons flerstrømmodell – er åpenbart ikke den eneste gyldige tilnærmingen til det

aktuelle politiske feltet. Som nevnt i metodekapittelet (se 4.1.2) er det et vesentlig poeng at flere teoretiske perspektiver kan være like gyldige og at de samlet kan gi en mer fullstendig beskrivelse av virkeligheten. Et av Graham T. Allisons viktigste postulat i hans analyse av Cubakrisen (1969), er at ulike teorier eller konseptuelle modeller utgjør ulike «linser» man kan se politiske prosesser gjennom, og som hver for seg gir et begrenset utsnitt av virkeligheten. Allison fremholder at det er behov for *flere* slike linser. Det en analytiker ser og fremhever som viktig, følger av den konseptuelle modellen som ledsager studien (Allison 1969:689). I Allisons analyse anvender han tre konseptuelle modeller, og hevder at alle tre er nødvendige for å gi et fullstendig bilde av handlingsforløpet, gjennom sine ulike perspektiver på hendelsene under Cubakrisen i 1962.

Med dette som utgangspunkt kan en stille spørsmål ved om flerstrømmodellen primært er en konseptuell modell som gir en fremstilling av virkeligheten uten å være falsifiserbar, og om den i så fall burde kombineres med andre perspektiver i forsøket på å forklare utfallet i det caset jeg har studert. Dette er en viktig innvending mot bruken av én bestemt modell, men kanskje er argumentet mindre avgjørende enn det umiddelbart kan synes som. I en fortolkende casestudie er ikke hensikten å teste en teori i streng forstand, men å bruke den som tilgang til empiri: i et slikt instrumentelt perspektiv synes flerstrømmodellen å være fruktbar for min analyse av asylpolitikken. Med det mener jeg at den gir inntak til å studere mange aspekter ved en politisk prosess, slik jeg har gjort her. Innenfor rammene av en masteroppgave, så jeg det i starten av prosjektet som hensiktsmessig å arbeide kun med Kingdons modell, fordi den i seg selv er så omfattende og fordi forklaringskraft og anvendbarhet kan vurderes uten at man parallelt må trekke på andre teoretiske perspektiver. Hadde jeg gjort et annet valg og benyttet en eller flere andre modeller, kunne analysen påvist flere nyanser, men samtidig kunne dette også ført til at tvisyn og alternative tilganger ble til analysens hovedmål. Det ville i så fall være et annet fokus enn det jeg har ønsket å forfølge.

### **6.2.2 Rutinisert og tilfeldig mulighetsvindu**

I casestudiet jeg har gjennomført er modellen altså benyttet snarere enn testet eller videreutviklet gjennom den empiriske analysen. En viss nyansering av Kingdons modell, eller snarere forståelsen av den, vil jeg imidlertid gjøre. Mulighetsvinduet i dette caset, er et problemvindu. Slik jeg oppfatter det, passer det imidlertid ikke inn i firedelingen Howlett, Ramesch og Perl trekker ut av Kingdons modell (se 3.6). Mulighetsvinduet som åpnet seg på

sensommeren 2008, var slik jeg ser det en kombinasjon av et tilfeldig og rutinisert vindu. Måten Kingdon fremstiller flerstrømmodellen, med mulighetsvinduer som noe som oppstår og må benyttes raskt, før de lukkes igjen, entreprenører må «surfe» på disse bølgene og et mangfold av faktorer som må klaffe samtidig, gjør det lett å få inntrykk av at innslaget av tilfeldigheter er betydelig. Men at Kingdon, som Cohen, March og Olsen, anerkjenner tilfeldighetenes betydning i politiske prosesser, betyr ikke at det er alt Kingdon ser. «There remains some degree of unpredictability. Yet it would be a grave mistake to conclude that the processes (...) are essentially random» (Kingdon 2003:206). Kingdon peker selv på budsjettssyklusen som en faktor som åpner mulighetsvinduer på rutinemessig basis, og understreker budsjettet som en spesiell type problem, som kan fremme eller hemme bestemte saker. I asylinnstrammingen i 2008 finner vi et eksempel på at én side ved et politikkfelt (altså kostnadene) blir overskyggende, andre sider (som kvaliteten på mottakssystemet og lignende), blir mindre viktig. Heller ikke denne fremkommer eksplisitt hos Kingdon, men jeg mener altså det finnes en femte type mulighetsvindu: et rutinisert problemvindu, hvor rutiniserte prosesser som budsjettssykluser og fornyelse av lovgivning og offentlige programmer, skaper forutsigbare mulighetsvinduer.

Det spesielle i dette caset, er at det forutsigbare i budsjettssyklusen falt sammen med det tilfeldige i asylankomstene og den opplevde krisen. Beslutningstakerne visste at de ville måtte ta stilling til asylfeltet i forhandlingen om statsbudsjettet for 2009 i august 2008. Det trengtes et best mulig kunnskapsgrunnlag og realistiske prognoser for asylankomstene i 2009, for å lage et realistisk budsjett – altså et budsjett som svarte til de forventede ankomstene. Det man ikke kunne vite på forhånd, var imidlertid at asylankomstene ville øke så mye som de gjorde i løpet av sommeren 2008, med alle de konsekvensene det innebar. Før statsbudsjettet kunne diskuteres videre, måtte asylfeltet avklares. Skulle man forholde seg til de prognosene som forelå, og bevilge tilsvarende økte økonomiske midler som tilsvar – eller skulle man forsøke å gjøre noe med asylankomstene, slik at prognosene for asylankomster i 2009 ble mindre og så også bevilgningene? Regjeringen valgte det siste alternativet.

Vedtaket av de 13 innstrammingstiltakene gir et utmerket eksempel på hvordan en beslutningsprosess kan foregå når kreftene i de tre strømmene, ved hjelp av policyentreprenører, møtes i et mulighetsvindu på policyområdet asylpolitikk. Analysen sier dermed noe om forutsetningene for politisk endring på dette feltet. Samtidig har jeg med denne studien forsøkt å bidra til kumulativ kunnskap om politiske beslutningsprosesser og

policyendring mer generelt. Det aktuelle caset har vært et interessant utgangspunkt, fordi situasjonen i 2008 ga en så tydelig iscenesettelse av de ulike strømmenes relevans.

Asylpolitikk kjennetegnes av politisk symbolikk, sterke følelser og ditto virkemidler, noe som gjør handlingsvalgene særlig tydelige. Det er imidlertid god grunn til å anta at handlingslogikken som jeg har analysert også har gyldighet på andre politikkområder.





# Litteraturliste

- Aberbach, Joel D. & Bert A. Rockman (2002). «Conducting and Coding Elite Interviews», *PS: Political Science and Politics* 35 4:673-676.
- Aftenposten (2008a). «Frp størst, klart borgerlig flertall», artikkel 5. juni.
- Aftenposten (2008b). «Arbeiderpartiet i fritt fall», artikkel 13. juni.
- Aftenposten (2008c). «Frp størst for tredje måling på rad», artikkel 23. juli.
- Aftenposten (2008d). «Frp størst på ny meningsmåling», artikkel 7. august.
- Aftenposten (2008e). «Kjent på timen i Mogadishu», artikkel av Halvor Hegtun 5. september.
- Aftenposten (2008f). «Asylstrøm fra Sverige til Norge», artikkel 14. august.
- Aftenposten (2008g). «Ap ber Stoltenberg stoppe asylmottak -Sterk lokal motstand har stanset 600 asylplasser», artikkel 22. mai.
- Allison, Graham T. (1969). «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis», *The American Political Science Review*, 63 3:689-718.
- Amundsen, Per Willy (2008). «Rødgrønt asylkaos», *Nordlys og Bladet Tromsø* 11. juli.
- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein S. (2006). «Aktiv informantintervjuing», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22 2006:278-298.
- Arbeiderpartiet (2004a). *Arbeiderpartiets beretning for 01.07.02-31.12.04*.
- Arbeiderpartiet (2004b). *Debattheft om hvordan innvandring og hvordan vi skaper god integrering 2004/2005*.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008a). *Instruks om behandling av asyløknader fra Irak*. AI-65/08, 1. november.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008b). *Instruks om vurdering av spørsmålet om opphold på humanitært grunnlag for personer fra Sør-Somalia som har søkt om asyl*. AI-68/08, 3. desember.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009). *Rundskriv om ikraftsetting av forskrifter om endringer i utlendingsforskriften – Oppfølging av Regjeringens innstramming av asylpolitikken - tiltak 1, 4, 6 og 12*. A-47/2009, 20. april.

Bacchi, Carole Lee (1999). *Women, Policy and Politics: the Construction of Policy Problems*. London: Sage Publications Ltd.

Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Birkland, Thomas A. (2005). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. (2. utg.) New York: M.E. Sharpe Inc.

Brekke, Jan Paul (2004). *The struggle for control. The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999-2004*. Rapport 2004:13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Universitetet i Oslo

Brekke, Jan Paul og Monica Five Aarseth (2009). *Why Norway*. Rapport 2009:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Universitetet i Oslo.

Brekke, Jan Paul, Monica Five Aarseth, Kristian Andenæs og Hilde Lidén (2010). *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskaps gjennomgang 1990-2009*. Rapport 2010:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Universitetet i Oslo.

Brochmann, Grete (2003). «Del II, 1975-2000» (s.137-387) i Knut Kjelstadli (red.). *Norsk innvandringshistorie. I globaliseringens tid, 3. bind*. Oslo: Universitetsforlaget.

Brochmann, Grete (2006). *Hva er innvandring?*. Oslo: Universitetsforlaget

Brochmann, Grete og Knut Kjelstadli (2008). *A History of Immigration: The Case of Norway 900-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.

Brochmann, Grete (2009). Forelesning, SOS2601 Flukt, migrasjon og flerkulturelle problemstillinger, 27. februar. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

Broeders, Dennis (2009). «Tracing, identifying and sorting: the role of EU migration databases in the international control on irregular migrants» i Heinz Fassmann, Max Haller & David Lane. *Migration and Mobility in Europe. Trends, Patterns and Control*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Bryman, Alan (2004). *Social Research Methods*. (2. utg) Oxford: Oxford University Press.

Bø, Bente Puntervold (2002). *Immigration Control, Law and Morality. Visa Policies towards Visitors and Asylum Seekers. An Evaluation of the Norwegian Visa Policies within a Legal and Moral Frame of Reference*. Oslo: Unipub forlag.

Bø, Bente Puntervold (2009). «Recent tendencies in immigration control policies in Europe: undermining legal safeguards and refugee protection?» i Heinz Fassmann, Max Haller & David Lane. *Migration and Mobility in Europe. Trends, Patterns and Control*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Cook, Thomas & Donald Campbell (1979). *Quasi-Experimentation: Design and analysis Issues for Field Settings*. Boston: Houghton Mifflin.

Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen (1972). «A garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly* 17 1 :1-25.

Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen (1979). «People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance» i James G. March & Johan P. Olsen (red). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.

Crawley, Heaven (2010). *Chance or Choice? Understanding why asylum seekers come to the UK*. London: British Refugee Council.

Dagsavisen (2008a). «-Regjeringen bryter loven», artikkel av Iselin Stalheim Møller, 12. september.

Dagsavisen (2008b). «Kleppa øker presset på Jens», artikkel 5. september.

Easton, David (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons.

Forente Nasjoner (1948). *FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter*.

Forente Nasjoner (1951). *FNs konvensjon om flyktningers stilling*.

- Furuseth, Andreas (2010). *Samtale med forfatteren*. 21. september.
- Geddes, Barbara (2003). *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- George, Alexander L. & Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research*. New York: Cambridge University Press.
- Goldstein, Kenneth (2002). "Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews", *PS: Political Science and Politics* 35 4: 669-672.
- Hafsaas, Thomas (2009). *Partibarometeret*.  
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article2883937.ece> [Lesedato 05.09.2011]
- Hagelund, Anniken (2002). *The Importance of Being Decent. Political Discourse on Immigration in Norway 1970-2002*. Doktoravhandling. Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Hagelund, Anniken (2003). «The importance of being good. Power and morality in Norwegian immigration politics» i Grete Brochmann (red.). *The Multicultural Challenge*. Comparative Social Research vol. 22. Oxford: Elsevier Press.
- Hill, Michael & Peter Hupe (2009). *Implementing Public Policy*. (2. utg.) London: Sage Publications Ltd.
- Howlett, Michael, M. Ramesh & Anthony Perl (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Don Mills: Oxford University Press.
- Johannesen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Justis- og politidepartementet (ingen dato). *Tiltak for innstramming av asylpolitikken. Status for tiltak presentert av statsminister Jens Stoltenberg og arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen 3. september 2008*.  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandringspolitikk/asyl-og\\_flyktningpolitikk/innstramming-av-asylpolitikken/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=542385](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandringspolitikk/asyl-og_flyktningpolitikk/innstramming-av-asylpolitikken/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=542385) [Lesedato 25.09.2011]

- King, Nigel & Christine Horrocks (2010). *Interviews in Qualitative Research*. London: Sage Publications Ltd.
- Kingdon, John W. (1994). «Agendas, Ideas and Policy Change» (kap. 11) i Dodd, Lawrence C. og Calvin Jillson. *New Perspectives on American Politics*. Washington: CQ Press
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (2. utg.) New York: Longman
- Kjeldstadli, Knut (1992). *Fortida er ikke hva den engang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klassekampen (2008). «Ensidig asyl-dekning», artikkel av Pål Hellesnes, 26. juli.
- Kvale, Steinar (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Lasswell, Harold D. (1956). *The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Md: University of Maryland Press.
- Leech, Beth L. (2002). "Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews", *PS: Political Science and Politics* 35 4: 665-668.
- Lijphart, Arend (1971). «Comparative Politics and the Comparative Method», *American political Science Review* 65 3:682-93.
- Lindblom, Charles E. (1959). «The Science of 'Muddling Through'», *Public Administration Review* 19:79-88.
- Littig, Beate (2009) «Interviewing the Elite – Interviewing Experts: Is There a Difference?» (kapittel 4) i Alexander Bogner, Beate Litting og Wolfgang Menz (red.). *Interviewing Experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- March, James G. & Herbert A. Simon (1958). *Organizations*. New York: Jon Wiley and Sons.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1979). «Organizational Choice under Ambiguity» i James G. March & Johan P. Olsen (red). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nationen (2008). «Sier nei til mottak», artikkel 30. juli.

Nielsen, Per Kristian (2006). *Making the Earth Flat. The Politics of Tax Reform in Estonia and Norway*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Nordisk ministerråd (ingen dato). Nordic Statistics, felles nordisk databank.

<<http://ww3.dst.dk/pxwebnordic/Dialog/statfile1.asp>> [Lesedato 06.09.2011].

NTB (2008). «Asylstrømmen sprenger kommunekapasiteten», artikkel 29. juli.

NOU 2004:20. *Ny utlendingslov*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.

Pfadenhauer, Michaela (2009). «At Eye Level: the Expert Interview – a Talk Between Expert and Quasi-Expert» (kap. 3) i Alexander Bogner, Beate Litting og Wolfgang Menz (red.). *Interviewing Experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Regjeringen (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*.

<[http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform\\_SoriaMoria.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf)> [Lesedato: 16.10.2010]

Regjeringen (2008a). *Innstramming av asylpolitikken*. Pressemelding nr. 88, 03. september.

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressecenter/pressemeldinger/2008/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=525564>> [Lesedato: 16.10.2010]

Regjeringen (2008b). *Innstramming av asylpolitikken*. Pressekonferanse, Nett-TV.

<[http://media01.smartcom.no/Microsite/dss\\_01.aspx?eventid=3440](http://media01.smartcom.no/Microsite/dss_01.aspx?eventid=3440)> [Lesedato: 16.10.2010]

Regjeringen (2008c). *Nye tiltak for å håndtere og redusere asylankomstene*.

Pressekonferanse, Nett-TV.

<[http://media01.smartcom.no/Microsite/dss\\_01.aspx?eventid=3100](http://media01.smartcom.no/Microsite/dss_01.aspx?eventid=3100)> [Lesedato: 16.10.2010]

Regjeringen (2009). *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*.

<[http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2009/politisk-plattform-for-flertallsregjerin.html?id=579058](http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/politisk-plattform-for-flertallsregjerin.html?id=579058)> [Lesedato: 16.10.2010]

Rivera, Sharon W., Polina M. Kozyreva & Eduard G. Sarovskii (2002). «Interviewing Political Elites: Lessons from Russia», *PS: Political Science and Politics* 35 (4): 683-688.

Rocheft, David A. & Roger W. Cobb (1993). «Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice», *Policy Studies Journal* 21 1:56-69.

Ryen, Anne (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sabatier, Paul A. (1991). «Towards Better Theories of the Policy Process», *PS: Political Science and Politics* 24 2:147-156.

Sabatier, Paul A. (red.) (2007). *Theories of the Policy Process*. (2. utg.) Boulder: Westview Press.

Sanner, Jan Tore (2008a). «Utlendingspolitikken er ute av kontroll», *Dagbladet* 25. juli.

Sanner, Jan Tore (2008b). «Asylsituasjonen ute av kontroll», *Dagbladet* 8. august.

Schneider, Anne & Helen Ingram (1993). «Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy», *American Political Science Review* Vol 87 no 2:334-347.

Statistisk sentralbyrå (2011). *Statistisk årbok 2011*. Tabell 94: Asylsøkere kommet til Norge, etter statsborgerskap. <[www.ssb.no/aarbok/tab/tab-094.html](http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-094.html)> [Lesedato: 06.10.2011].

Statsministerens kontor (2011). *Personlig korrespondanse med forfatteren* [brev]. 28. mars.

Strand, Arne (2008). «Soria Moria revnet», *Dagsavisen* 4. september.

Tansey, Oisín (2007). «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling», *PS: Political Science and Politics* 40 4: 765-772.

Thielemann, Eike (2002). «Soft Touch? Public Policy and the Control of Unwanted Migration». Paper presentert på Nordic Refugee Seminar 2002.

Thielemann, Eike (2003). «Does policy matter? On governments attempts to control unwanted migration». IIS Discussion Paper 9, Dublin: Institute for Internal Integration Studies. <[www.tcd.ie/iis/documents/discussion/pdfs/iisd09.pdf](http://www.tcd.ie/iis/documents/discussion/pdfs/iisd09.pdf)> [Lesedato 04.07.2011]

Thielemann, Eike (2004). «Why asylum policy harmonisation undermines refugee burden-sharing», *European Journal of Migration and Law* 6:47-65.

Thielemann, Eike (2006). «The effectiveness of governments' attempts to control unwanted migration» i Craig A. Parsons og Timothy M. Smeeding. *Immigration and the Transformation of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tjora, Aksel Hagen (2009). *Fra nysgjerrighet til innsikt. Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Trondheim: Sosiologisk Forlag.

TNS Gallup (2008a). *Ap og Frp like store*. <<http://www.tns-gallup.no/?did=9080255>> [Lesedato: 28.09.2011]

TNS Gallup (2008b). *FrP størst, SP faller under sperregrensen* URL: <<http://www.tns-gallup.no/?did=9080654>> [Lesedato: 28.09.2011]

TNS Gallup (2008c). *Rent blått flertall - rekordlavt for SP*. <<http://www.tns-gallup.no/?did=9080900>> [Lesedato: 28.09.2011]

Troms Folkeblad (2008). «Dårlig stemning for asylmottak», artikkel 9. juni.

Ulrichsen, Hanne (2002). *Co-operation among like-minded states in multilateral negotiations*. Hovedoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Utlendingsdirektoratet (2007). *Tall og fakta 2007*. Oslo: UDI.

Utlendingsdirektoratet (2008a). *Tall og fakta 2008*. Oslo: UDI.

Utlendingsdirektoratet (2008b). *Asylmottak gjennom 20 år. Artikkelsamling fra Mottakskonferansen 2008*. Oslo: Region og mottaksavdelingen i UDI.

Utlendingsdirektoratet (2008c). *Asylsøknader fordelt på statsborgerskap 2008*. <[http://www.udi.no/upload/StatistikkNY/Asyl/Asylsøknader\\_2008.htm](http://www.udi.no/upload/StatistikkNY/Asyl/Asylsøknader_2008.htm)> [Lesedato 25.08.2011]

Utlendingsdirektoratet (2008d). *Asylsøknader enslige mindrearige asylsøkere 2008*. <<http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Enslige-mindrearige-asylsokere/Asylsoknader-enslige-mindrearige-asylsokere-2008/>> [Lesedato: 25.08.2011]

Utlendingsdirektoratet (2011). *Personlig korrespondanse* [e-post]. 16. september.



Vaughan, D. (1992). «Theory Elaboration: The Heuristics of Case Analysis» i C.C. Ragin & H.S. Becker (red.). *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.

Verdens Gang (2008a). «Antall asylsøkere -DOBLET», artikkel 30. juni.

Verdens Gang (2008b). «STERK MOTSTAND mot nye asylmottak», artikkel 24. august.

Vevstad, Vigdis (2006). *Utviklingen av et felles europeisk asylsystem. Jus og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vevstad, Vigdis (2010) (red.). *Utlendingsloven. Kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vårt Land (2008). «Opprør mot mottakplaner», artikkel 26. juli.

Widerberg, Karin (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3. utg.). London: Sage. Applied Social Research Methods Series.

Yin, Robert K. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber.

Zahariadis, Nikolaos (1992). «To Sell or Not to sell? Telecommunications Policy in Britain and France», *Journal of Public Policy* 12:355-376.

Zahariadis, Nikolaos (1996). «Selling British Rail: An Idea Whose Time Has Come», *Comparative Political Studies* 29:400-422.

Zahariadis, Nikolaos (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington DC: Georgetown University Press.

Zimmermann, Klaus F. (1996). «European Migration: Push and Pull», *International Regional Science Review* 19:95-128.

Ødegård, Carl Morten (2009). *Regulering av innvandring av kvalifisert arbeidskraft til Norge*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Tiltakene som ble offentliggjort 3. september 2008

1. Praksis når det gjelder opphold på humanitært grunnlag skal baseres på en individuell behandling av den enkelte sak, og ikke en gruppevurdering i forhold til det enkelte landområdet.
2. Manglende tilknytning til et geografisk område i saker som omhandler internflukt, skal ikke være tilstrekkelig alene for å få opphold på humanitært grunnlag. Det må foreligge andre sterke menneskelige hensyn for at oppholdstillatelse kan gis.
3. Norsk flyktning- og asylpolitikk fastsettes av norske myndigheter. Både i dag og fremover skal norsk praksis i hovedtrekk samsvare med praksis i andre sammenlignbare land
4. Praksis etter Dublin II-reglene tilpasses praksis i andre land, slik at det ikke gjøres generelle unntak fra hovedprinsippet i Dublin II-reglene med mindre det foreligger særlige grunner. Det vil gjøres en individuell vurdering når det gjelder returer til Hellas og returer av enslige mindreårige asylsøkere.
5. Det innføres et vilkår om at referansepersoner som har opphold på humanitært grunnlag, må ha fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for at det skal kunne innvilges familiegjennforening eller -etablering. Det samme vil gjelde for personer som har flyktningstatus, men bare ved familieetablering. Vilkåret vil ikke gjelde for personer som har fått tillatelse som arbeidsinnvandrere eller etter regelverket for EØS-borgere. Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner taler for det.
6. Det kan etter en individuell vurdering gis begrensede tillatelser uten rett til fornyelse, for enslige mindreårige søkere over 16 år som i dag får oppholdstillatelse kun fordi norske myndigheter ikke finner omsorgspersoner.
7. Etablering av praksis i strid med UNHCRs anbefalinger om beskyttelse skal som hovedregel prøves i stornemnd med mindre praksis følger av instruks fra AID til UDI.
8. UD har ansvaret for å fremforhandle og inngå en tilbaketakelsesavtale med Irak. Arbeidet forseres. Forutsetningene for å inngå en slik avtale, herunder de budsjettmessige konsekvenser utredes.
9. Regjeringen vil intensivere arbeidet med å få på plass tilbaketakelsesavtaler med viktige opprinnelsesland, for personer uten lovlig opphold i Norge.
10. Det utredes nærmere et forslag om eget hurtig saksbehandlingsløp i de tilfellene der asylsøkeren ikke bidrar til å avklare sin identitet.
11. Det skal tas fingeravtrykk av alle søkere som ikke kan dokumentere sin identitet, eller som må antas å oppgi falsk identitet.

12. Forslag til forskrift som begrenser nemndmøtebehandlingen i UNE til de vesentlige tvilsspørsmålene i en sak, sendes på høring.

13. Det etableres et hurtigløp som skal gi fullført saksbehandling og vedtaksfatting for enkelte grupper hvor det erfaringsvis er høy andel avslag. Det forutsettes at alle berørte etater som er nødvendige for å få til hurtigløpet, inngår i samarbeidet.

#### Vedlegg 2: Tiltakene som ble offentliggjort 15. mai 2008

Økte bevilgninger:

- 452 millioner kroner til flere plasser i statlige asylmottak
- 91 millioner kroner til økt saksbehandlingskapasitet i UDI og UNE
- 18,5 millioner kroner til vertskommunekompensasjon
- 50 millioner kroner til integreringstilskuddet
- 9 millioner kroner til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- 3 millioner til returtiltak
- 10 millioner kroner til enslige mindreårige asylsøkere

Tiltak for å redusere asyltilstrømmningen:

- Øke kravet til sikret underhold, fra lønnstrinn 1 til lønnstrinn 8 i familiegjengeforeningssaker.
- Forsere endringer om underholdskravet som er innarbeidet i den nye utlendingsloven
- Bruke Dublin II-forordningen i større grad, slik andre land gjør for søkere med søskentilknytning til riket.
- Vurdere nye tiltak overfor enslige mindreårige asylsøkere

### Vedlegg 3: Anonymisert liste over informanter

Stortingspolitiker, Senterpartiet, intervjuet 26. april 2010

Sentral person, Arbeiderpartiet, intervjuet 27. april 2010

Stortingspolitiker, Arbeiderpartiet, intervjuet 3. mai 2010

Tidligere stortingspolitiker, Arbeiderpartiet, intervjuet 4. mai 2010

Representant, Arbeidernes Ungdomsfylking, intervjuet 6. mai 2010

Byråkrat (uformelle samtaler), snakket med 12. mai 2010

Stortingspolitiker, Arbeiderpartiet, intervjuet 23. mai 2010

Rådgiver, Arbeiderpartiet, intervjuet 23. mai 2010

Stortingspolitiker, Sosialistisk Venstreparti, intervjuet 26. mai 2010

## **Asylinnstrammingen 2008**

### **Intervjuguide**

#### INNLEDNING

Hva studien handler om:

- Jeg vil kartlegge prosessen rundt innstrammingen i asylpolitikken høsten 2008. jeg ønsker først og fremst å belyse drivkrefter i policyendringsprosesser som denne, ikke å ta stilling til innstrammingen, eller uenighet i regjeringen.
- Jeg tar utgangspunkt i flerstrømmodellen, en teori om policyendring, flere faktorer må være tilstede for at PE skal skje. Kartlegge innstrammingsprosessen vha. flerstrømmodellen, belyse både prosessen og modellen.
- Problemstilling: Hva kan forklare den rødgrønne regjeringens innstramming i asylpolitikken høsten 2008? Vil intervju deg for å belyse dette.

Behandling av data

- Konfidensielt, bare jeg og veileder har tilgang til innsamlet materiale
- Anonymisering av sitater
- Alt materiale slettes etter muntlig eksamen (senest mars 2012)
- Du kan la være å svare, eller trekke deg – uten begrunnelse (da blir data slettet)
- Mulig klausulering?

#### A. BAKGRUNN

Vi begynner med deg:

1. Stilling/arbeidssted i 2008
2. Kan du (kort) si noe om din rolle i prosessen rundt innstrammingen?
3. Hvilke andre politikere/byråkrater deltok?

## B. PROBLEMDEFINISJON

Jeg vil gjerne at vi snakker litt om defineringen av asylankomstene som et problem:

4. Hvorfor tror du asylpolitikk ble et *viktig tema* nettopp da?

[Hvilke faktorer bidro til at asylfeltet kom i fokus?]

5. Når ble *du klar over* at dette var en sak man måtte fokusere på?

[Problemdefinisjon hos deg/dere vs. andre?]

6. Eventuell betydning av den pågående budsjettbehandlingen?

## C. TILGJENGELIGE LØSNINGER

Så går vi bort fra problemene og over til løsningene:

7. Kan du si noe om de potensielle / alternative løsningene?

8. Hvem arbeidet med dette?

[Tidsrom?]

9. Hvordan vurderte de ulike partene/forhandlerne disse forslagene?

10. Hvorfor tror du nettopp disse alternativene ble vurdert seriøst?

[Hvorfor nettopp disse 13?]

[Vurderte du/dere

-muligheten til implementering?

-eventuelle politiske kostnader (SV)?

-tiltakene i forhold til sentrale verdier, anstendighet?

-tiltakene i forhold til økonomiske konsekvenser?]

## D. POLITISKE FORHOLD

Jeg vil også gjerne vite hva dere tenkte om det politiske klimaet i denne situasjonen:

11. Hvordan oppfattet du/dere det politiske klimaet i Norge?

[-Press fra opposisjonen?

-... og det kommende valget?

-Stemningen i opinionen?

-Stemningen blant interessegruppene?]

12. Hvordan vurderer du (den eventuelle) betydningen av det politiske klimaet?

#### E. SENTRALE AKTØRER (*Se det an!*)

Tilbake til selve prosessen:

13. Vil du trekke frem noen av *aktørene* i prosessen som særlig viktige?

[-Noen du mener jeg bør snakke med?]

14. Hvor kom de alternative løsningene fra?

[-Var det noen som *jobbet særlig* for en bestemt løsning/alternativer?]

15. Hadde du hørt om noen av alternativene/tiltakene før?

[-Hadde de blitt fremmet/*drøftet på tidligere* tidspunkt?]

#### F. ANNET

16.-Er det noe du vil *tilføye*, som jeg ikke har spurt om?

17.-Mulighet for *oppfølgingsspørsmål* på mail, om noe virker uklart?

*Evt. sitatsjekk pr mail.*